Валери Колев

ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ

(60-те–80-те години на XIX век)

ИФ-94

Валери Колев

ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ

(60-те – 80-те години на XIX век)

© Валери Каменов Колев – автор, 2006
© ИФ-94, 2006

ISBN 954–9445–04–6

Валери Колев

ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ

(60-те – 80-те години на XIX век)

ИФ-94
2006

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД 7

Глава първа. **ОБЩИНСКАТА СИСТЕМА В ОСМАНСКАТА ИМПЕРИЯ ПРЕЗ XIX ВЕК** 15
1. Османският общински модел в началото на XIX век 16
2. Трудното начало на Танзимата 20
3. Вилаетската реформа и Българската екзархия 33

Глава втора. **ОБЩИНИТЕ В ПЕРИОДА НА ВРЕМЕННОТО РУСКО УПРАВЛЕНИЕ (1877–1879)** 50
1. Гражданско управление в условията на война (април 1877 – февруари 1878) 52
2. Руската окупационна общинска система (февруари 1878 – май 1879) 68

Глава трета. **ОБЩИНИТЕ В КНЯЖЕСТВО БЪЛГАРИЯ ДО СЪЕДИНЕНИЕТО** 83
1. Зараждане на консервативния и на либералния модел 87
2. Налагане на консервативния общински модел 104
3. Стабилизиране на либералния общински модел 115

Глава четвърта. **ОБЩИНИТЕ В ИЗТОЧНА РУМЕЛИЯ** 128
1. Устройство на общинската власт 128
2. Развитие на източнорумелийския общински модел 146

Глава пета. **ИЗГРАЖДАНЕ НА ЕДИННА ОБЩИНСКА СИСТЕМА** 164
1. Политически колебания 164
2. Законите за градските и за селските общини 167

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 177
СЪКРАЩЕНИЯ 180
БИБЛИОГРАФИЯ 181

УВОД

Изследването на общините е един от основните компоненти в проучването на историята на българските държавни институции и на организацията на българското общество. За съжаление то привлича ограничено вниманието от страна на професионалните историци и на изследователите на българското право[1]. Причините за този слаб интерес могат да бъдат открити в няколко посоки. От една страна, това е огромният изворов материал, запазен в централните и местните архиви, в спомени и дневници, в периодичния печат и публицистиката, който трудно се поддава на обработка и систематизиране. От друга страна, сериозна пречка е множественият характер на общината като институция, който значително затруднява и анализа, и обобщенията. Не на последно място трябва да се постави и противоречивата общинска практика в рамките на едни и същи законови и подзаконови правила и обща общинска политика, провеждана от държавата.

В този смисъл много по-перспективно и престижно изглежда изследването на централните държавни институции, докато регионалните и местните са пренебрегнати изцяло или са оставени на съвсем заден план[2]. Те се развиват главно в рамките на поселищните проучвания или са поверени на местни проучватели, които представят историята на едно населено място или на сравнително малък район и резултатите нерядко са изключително добри. Изследванията на Васил Кънчов за македонските градове, на Димитър Маринов за Лом, на Петър Цончев за Габрово, на Симеон Табаков за Сливен[3], маркират пътя, по който тръгват и други историци на местната поселищна история. В края на миналия век към най-добрите постижения

В. Георгиев, Развитие на политическата система на България (1918–1944). – В: България 1300. Институции и държавни традиции. Т. 1. С., 1981, с. 292.

[2] Срв. **Методиев, В. и Л. Стоянов (съст.).** Българските държавни институции, 1879–1986. С., 1987.

[3] **В. Кънчов.** Избрани произведения. С., 1970. Т. 1 и 2; **Д. Маринов.** История на града Лом и Ломска околия. – Избрани произведения в пет тома.

се доближава и проучването за Възрожденския Пловдив на Николай Генчев[4]. Едновременно с това излиза значително количество поселищни истории с много по-ниско качество, но всяка от тях има своето място в изследването на общинската проблематика.

В този подход лесно личат няколко недостатъка. Поради характера на изследването в повечето случаи на преден план излизат местните специфики и се губи общата картина за страната. Едновременно с това този тип проучвания са по-скоро етнографски и фолклорни, отколкото исторически, а мястото на общинските институции в тях е съвсем периферно. То е сравнително по-добре представено само за периода на Възраждането и на руската окупация от времето на Освободителната война, а за по-късния период се вписва главно в контекста на политическите междупартийни борби. Известно изключение от това правило са първата и последната юбилейна книга на град София от 1928 и 2000 година, където организацията, управлението и дейността на общината са намерили своето място[5].

Едновременно с това още след края на Първата световна война мястото на общините като самоуправителни тела и държавни институции е изключително добре защитено във фундаменталното изследване на Александър Гиргинов за устройството на Българската държава[6]. Този подход, макар и донякъде статичен, е продължен от историко-правната школа чрез изследванията на Петко Стайнов, Любомир Владикин и Николай Николаев[7]. Той намира своето раз-

---

Т. 3. С., 2003; **П. Цончев.** Из общественото и културно минало на Габрово. В. Търново, 1996. Т. 1 и 2; **С. Табаков.** Опит за история на град Сливен. С., 1911. Т. 1–2.

[4] **Н. Генчев.** Възрожденският Пловдив (принос в българското духовно възраждане). П., 1981.

[5] **Юбилейна книга** на град София (1878–1928). С., 1928; **София** – 120 години столица. Юбилейна книга. С., 2000.

[6] **Гиргинов, А.** Държавното устройство на България. С., 1921.

[7] **Стайнов, П.** Обща систематизация на формите на вътрешно управление. – Научен преглед. № 1/1929, **същият**. Въвеждането на началата за самоуправление в България. – В: ГСУ-ЮФ, 1938/1939. т. 34; **Владикии, Л.** Записки по държавно право. С., 1929; **Николаев, Н.** Административно устройство на българската държава. С., кн. 1, 1943.

пространение и сред историците-икономисти в лицето на Станчо Чолаков[8]. След Втората световна война в същото направление работят юристите Ангел Ангелов, Димитър Драганов, Иван Дерменджиев, Фани Милкова, Никола Мулешков и Уляна Тодорова[9]. Сред тази група изследователи особено ключово е мястото на Мария Манолова. Нейните приноси в проучването на общинската проблематика от времето на Танзиматските реформи, Временното руско управление и конституционното устройство на Княжеството и Източна Румелия са безспорни[10]. Тя е автор и на първото цялостно, но за съжаление съвсем кратко изложение по промените в общинското законодателство до края на Втората световна война[11]. Отделни констатации с общ

---

[8] **Чолаков, Ст.** Наука за общинското самоуправление. Варна, 1936.

[9] **Ангелов, А.** Общинско право (курс лекции). С., 1947, 2-изд. – 1949; **Драганов, Д.** Курс по общинско право. С., 1947; **Дерменджиев, И.** История на държавните учреждения в България от Освобождението до 1919 г. С., 1961, **същият**. Очерки по развитието на държавния апарат в България (1878–1944). С., 1965; **Милкова, Ф.** Основни въпроси на общинското самоуправление в българската буржоазна държава от създаването на Търновската конституция до Балканската война. – В: ГСУ-ЮФ, 1959. т. 49; **Мулешков, Н.** Развитие на административно-териториалното устройство на Софийската градска община, 1878–1965. – В: ГСУ-ЮФ, 1966. т. 57. № 2; **Тодорова, У.** Общинското самоуправление в българската буржоазна държава през периода 1886–1919. – В: ГСУ-ЮФ, 1981. т. 72, кн. 2.

[10] **Манолова, М.** Правното положение на българската община през последните десетилетия на османското владичество. – В: ИИПН, 1967. т. 21, с. 183–203; Към въпроса за административните реформи в Турция от втората половина на XIX век. – В: ПМ, 1967. № 3; Русия и конституционното устройство на Източна Румелия. С., 1976; Кметската юрисдикция в българската буржоазна държава. – В: ПМ, 1977. № 1, с. 76–88; Формиране и развитие на българския буржоазен държавен апарат. – В: ГСУ-ЮФ, 1978. т. 68, с. 5–49; Създаване на Търновската конституция. С., 1980; Нормотворческата дейност на Временното руско управление в България (1877–1879). С., 2003.

[11] **Същата.** Законодателство и реформи в общинското самоуправление 1878–1944 г. С., 1992.

характер са правени и в общите курсове по история на българската държава и право[12].

Като цяло историко-правната школа е изяснила основните моменти в законовата регламентация на общините в страната и е показала мястото им в системата от централни и провинциални държавни институции. За свое съществено достижение тя има устойчивата теза за все по-силна централизация в уредбата на държавата и логично произтичащата оттам теза за системно ограничаване на местното самоуправление. Самото самоуправление като процес и феномен, съществуващ успоредно с държавното управление, е почти неизследван, за разлика от началното съчинение на Ал. Гиргинов. По тази причина общините като самоуправителни органи и връзките им с окръжното самоуправление чрез окръжните съвети и техните постоянни комисии са неоснователно пренебрегнати. Друго достижение на историко-правната школа е решаването на важния въпрос за възприемане на чужди образци в законовата регламентация на общините в областта на рецепция на правото и институциите.

За разлика от своите колеги юристи, историците отделят сравнително по-голямо внимание на Възрожденския период във връзка с консолидирането на българската нация. Този национален подход е особено характерен за проучванията на Христо Христов, Евлоги Бужашки и Николай Генчев[13]. Екстраполиран назад във времето, той крие възможността за приписване на национален контекст на структури и ситуации, в които той отсъства. Сравнително далеч от тази опасност са изследванията на Виржиния Паскалева, Елена Грозда-

---

[12] **Андреев, М.** История на българската буржоазна държава и правото. С., 1971 – 3 изд.; **Манолова, М.** История на държавата и правото. Третата българска държава, 1878–1944. С., 2001; **Токушев, Д.** История на новобългарската държава и право, 1878–1944. С., 2001.

[13] **Христов, Хр.** Българските общини през Възраждането. С., 1973, с. 44–71, **същият.** Общините и българското национално Възраждане. – В: България 1300. Институции и държавна традиция. т. 1, С., 1981, с. 271–291; **Бужашки, Е.** Възникването на буржоазната политическа система в България, пак там; **Генчев, Н.** Възрожденският Пловдив...

нова, Надя Данова[14]. Повечето от тях обаче слабо отразяват общоимперския контекст и разглеждат проявите на общините в българските земи изолирано и дори капсулирано. Като цяло историците повтарят тезата за постоянно ограничаване на общинското самоуправление от централната власт, особено в годините на Танзимата и на неговата кулминация по отношение на местната и провинциалната администрация – вилаетската реформа от 60-те години на 19 век. Същевременно те почти напълно отричат резултатите от модернизационните усилия в Османската империя, което донякъде е в противоречие с предходната теза, но се защитава не само от едни и същи автори, но дори в едни и същи публикации[15].

Съвсем различен и дистанциран към проблематиката е подходът на англоезичните, рускоезичните и германските изследователи на административните реформи по времето на Танзимата[16]. Той дава

---

[14] **Паскалева, В.** За самоуправлението на българите през Възраждането. – В: ИИИ, 1964. т. 14–15, **същата**. Общинното управление в българските земи и другите балкански провинции на Османската империя от 15 век до Берлинския конгрес. – В: България 1300. т. 2, С., 1982; **Грозданова, Ел.** Българските старейшини и османската данъчна система, 16–18 век. – Във: Векове, № 5/1972, с. 17–28, **същата**. Българската селска община през 15–18 век. С., 1979; **Данова, Н.** Към историята на Търновската градска община през Възраждането. – В: ИП, 1980, No 1.

[15] Изключение в това отношение прави **С. Иванова.** Данъчното облагане на населението в българските градове и формирането на неговите институции (17–18 век). – В: ИДА, 1993. Т. 66. с. 67–96, **същата**. Християнска и мюсюлманска благотворителност по българските земи 16–18 век. – В: Дарителство и взаимопомощ в българското общество (16 – началото на 20 в.). С., 2003, с. 7–110.

[16] **Davison, R.** Reform in the Ottoman empire, 1856–1876. Princeton, 1963; **Berkes, N.** The development of secularism in Turkey. Montreal, 1964; **S. Shaw & E. Shaw.** History of the Ottoman empire, vol. 2; Reform, revolution and republic: The rise of Modern Turkey, 1808–1975. CUP, 1977; **Findley, C.** Bureaucratic reform in the Ottoman empire: The Sublime Porte, 1789–1922, Princeton, 1980; **Christians and Jews** in the Ottoman empire. New York-London, 1982, vol. 1–2; **Шабанов. Ф.** Государственный строй и правовая система Турции в период Танзимата. Баку, 1967; **Новичев, А.** История Турции. т. 2, ч. 1–2. Л., 1973; **Фадеева, И.** Мидхат паша. Жизнь и деятельность. М., 1977; **Боджолян. М.**

значително повече обективна информация и изгражда цялостния имперски контекст, без който националните историографии изглеждат накъсани, изолирани и фрагментарни. Някои от авторите в тази група като Бенджамин Брауд и Михаел Урсинус основателно поставят под въпрос наложени схеми с аксиоматична сила, като например същността и хронологичните рамки на милетската система[17].

Като отглас от закономерния интерес към общинската проблематика от годините на Българското възраждане остава известното внимание към нея и за годините на Освободителната война и руската окупация. Проучванията на Христо Гандев и Горан Тодоров разкриват повече функционирането, отколкото устройството на въведената от Канцеларията и Императорския комисар общинска система в освободените земи[18]. В този смисъл те допълват резултатите, постигнати от историците на правото, но не обръщат внимание на вписването на общините в системата на държавните и самоуправителните институции в страната.

За следосвобожденския период интересът към общинската проблематика избледнява съвсем, за да се стигне само до споменаване на отделни общински избори или приемането на отделни нормативни актове, главно във връзка с политическите борби в страната. Изклю-

---

Реформы 20–30-х гг. 19 века в Османской империи. Ереван, 1984; **Клейнман, Г.** Армия и реформы: Османский опыт модернизации. М., 1989; Сб. Османская империя: Система государственного управления, социальные и этно-религиозные проблемы. М., 1986; Сб. Османская империя: Государственная власть и социально-политическая структура. М., 1990.

[17] **Braude, B.** Foundation myths of the millet system. – Christians and Jews in the Ottoman Empire. New York-London, 1982, vol. 1, p. 69–88; **Ursinus, M.** Regionale Reformen im Osmanischen Reich am Vorabend der Tanzimat. Reforme der Rumelischen Provinzialgouverneure im Gerichtssprengel von Monastir (Bitola) zur Zeit der Herrshaft Sultan Mahmuds II (1808–1839). Berlin, 1982, ibid. Millet – EI, vol. 7, Leiden-New York, 1993, p. 61–64.

[18] **Гандев, Хр.** Руското окупационно управление 1877–1879 г. – Българска мисъл. № 10/1936, **същият**. Руската помощ за изграждането на българската държава през 1877–1879 г. – Освобождение на България от турско робство. С., 1958; **Тодоров, Г.** Временното руско управление в България 1877–1879, С., 1958.

чение от тази обща картина е публикацията на Георги Пеев за възприемането на чуждите модели в местното и провинциалното устройство на Българското княжество, която е повече констативна и затова основателно въздържана в отстояване на общата теза за ограничаване на общинското самоуправление по пътя на централизацията[19]. Малко повече внимание е обърнато на общините в Източна Румелия, където последното обобщаващо изследване на Елена Стателова следва добрата традиция, създадена от Стефан Бобчев и Михаил Маджаров[20]. Въпреки това повечето въпроси, свързани с общините, не са изяснени на нивото, постигнато за централните областни институции и за общата политика на автономната провинция. Все пак натрупаните известни резултати от анализиране на конкретния изворов материал не дават основания на изследователите да поддържат тезата за ограничаване на местното самоуправление, характерна за Княжество България и за по-късния период, което поражда интересни въпроси.

Скромната инерция в проучването на общинската проблематика за годините до 1885 г. е напълно изоставена за времето на обединеното Княжество, както впрочем и големият въпрос за фактическото обединение на държавни институции и обществени структури след акта на провъзгласяване на Съединението. Картината за налагане на княжеските институции и механизми от Северна върху Южна България създава пълно объркване, когато се съотнесе към организацията на общините[21].

Направеният преглед на съществуващата литература по общинската проблематика ясно очертава необходимостта от цялостно изследване на общинската система в България – т.е. на вътрешната уредба

---

[19] **Peev, G.** Das europaische Vorbild im Verwaltungsaufbau Bulgariens ab 1878. – In: Die Bulgaren und Europa von der Nationalen Wiedergeburt bis zur Gegenwart. Sofia, 1999, s. 95–112.

[20] **Бобчев, С. С.** Източна Румелия. Исторически поглед, устройство, законодателство и правосъдие (Приноси към новата история на българското право). С., 1924; **Маджаров, М.** Източна Румелия (исторически преглед). С., 1925; **Стателова, Е.** Източна Румелия (1879/1885), икономика, политика, култура. С., 1983.

[21] **История на България**. т. 7, БАН. С., 1991, с. 233–238; **Методиев, В.** Министерският съвет в България. Началото, 1879–1886. С., 1999, с. 240–253.

на общините и на мястото им в системата на държавните институции и изборните органи поради техните двойни функции на част от държавната администрация и елемент от общественото самоуправление. Практическата дейност на общините и политическите борби за тях са сравнително по-второстепенни въпроси и са разгледани само с оглед на функционирането на цялостната система. В този смисъл предложеното проучване се старае не толкова да разреши големия научен проблем за историята на общините, а да създаде структурна и организационна рамка за неговото по-нататъшно изследване.

Тази цел предопределя хронологическите рамки на изследването – от началната светска регламентация на общинското самоуправление през годините на Танзимата, през сътресенията на Руско-турската освободителна война и разделянето на националната територия в резултат от нея до последвалото обединение на Източна Румелия с Княжество България. За съжаление по ред причини встрани от предложения текст остава представянето на общинската система в българските земи под чужда власт – османска, сръбска и румънска, и дори на българите в съседните империи – на бесарабските българи в Русия и на банатските българи в Австро-Унгария. Тяхното бъдещо проучване ще създаде цялостна представа за развитието на общинската организация и общинското управление в рамките на българската общност.

ОБЩИНСКАТА СИСТЕМА В ОСМАНСКАТА ИМПЕРИЯ ПРЕЗ XIX ВЕК

Широкото местно самоуправление е една от основните характерни черти на Османската империя в началото на 19 век. Описанието на селския и градския живот в Европейска Турция от многобройните западни пътешественици неизменно стига до констатацията за сравнително добре развита общинска система както при християнското, така и при мюсюлманското население, която притежава широки пълномощия, макар и в рамките на традиционната милетска организация на обществото. Признатите права на Вселенската и Армено-грегорианската патриаршии и на юдейското изповедание в империята са допълнителна юридическа основа за развитието на техните религиозни общини, които имат значително по-широки функции и правомощия.

Самоуправлението на немюсюлманските общности съществува на основата на шериата и по-специално на т. нар. "пакт зимми", който допуска живеенето на немюсюлмани на територията на исляма, които получават закрила от мюсюлманската власт в замяна на заплащания поголовен данък джизие/харадж. В рамките на тази система отделните религиозни общности получават правото да се самоорганизират и самоуправляват в рамките на мюсюлманските светски закони, които произтичат от свещеното право шериат. Начело на тези самоуправляващи се неюсюлмански общности стоят техните местни религиозни водачи, ръководени от съответните църковни глави – вселенският и армено-грегорианският патриарси и главният равин. Едновременно с това всички нива на това самоуправление е пряко подчинено и на османската администрация по места. Сходна е структурата и на мюсюлманската общност, която в религиозно отношение се ръководи от султана-халиф, представляван от шейх-юл-исляма[1].

[1] **Jelavich, Ch. and B.** History of the Balkans, vol. 1: 18th and 19th centuries. CUP 1989, p. 48–53, 57–58, **ibidem**. The Establishment of the Balkan national states, 1804–1920. Seattle and London, 1997, p. 3–5.

Съвременните научни анализи на общинските структури в империята разкриват сериозни различия във функционирането на местното самоуправление от една страна, между градовете и селата, а от друга страна – и между общините на населението със специални задължения и на това от феодално-ленната система[2]. Липсата на централизирана държавна регламентация на общинското самоуправление, а и на по-широк масив от документи въобще, и господстващата роля на традиционното право, принуждава изследователите да се съсредоточат повече върху анализиране на функциите, отколкото на структурата на общините в Османската империя. Едва в последните години тази слабост започва да се преодолява. Това води поне до два негативни резултата. Поради характерния за националната история подход общините на различните етно-конфесионални общности се изследват затворено в рамките на съответната общност и се губи общоимперският контекст не само що се отнася до правомерни съпоставки на християнските с мюсюлманските общини, но дори и на отделните християнски, а и на отделните православни общности. Впрочем това е подход, характерен и за останалите балкански историографии[3]. Едновременно с това се правят опити за приписване на национално съдържание на извори и ситуации, в които то очевидно отсъства.

1. Османският общински модел в началото на XIX век

През първата четвърт на XIX век общинското самоуправление в Османската империя продължава да съществува в рамките на традиционната милетска система[4]. Тя предполага разделно и обособено

---

[2] **Христов, Хр.** Българските общини през Възраждането. С., 1973, с. 44–71, същият. Общините и българското национално Възраждане. – В: България 1300. Институции и държавна традиция. т. 1. С., 1981, с. 271–291; **Грозданова, Ел.** Българската селска община през 15–17 век. С., 1979; **Паскалева, В.** Общиннто управление в българските земи и другите балкански провинции на Османската империя от 15 век до Берлинския конгрес. – В: България 1300. т. 2. С., 1982.

[3] **Pantazopoulos, N.** Community Laws and Customs of Western Macedonia under Ottoman Rule. – Balkan Studies, № 2/1961, 12–31.

[4] **Андреев, М.** Към въпроса за обичайното право в България през време на турския феодализъм. – В: ГСУ-ЮФ. т. 47, 1954; **същият**. Българското

обитаване на отделни селски и градски махали от отделните вероизповедни общности, които се ползват с относително широка автономия при решаване на своите вътрешни проблеми. Историческата наука вече е изяснила взаимозависимостта между християнските енория-храм-свещеник и мюсюлманските джемаат-джамия/месджит-имам, които оформят самостоятелни религиозни общности на отграничена градска или селска територия, но са натоварени и с административни функции – най-вече контрол върху населението, отговорност пред държавната власт, събиране на църковни такси и някои държавни задължения и организиране на ангарията[5].

Ако при мюсюлманските общности тези връзки се развиват в рамките на доминиращия в империята шериат и са по-добре структурирани и затова по-ясно очертани, то при немюсюлманските системата е значително усложнена по същите причини. От една страна, е документирано названието на различни градски махали по името на съответния християнски храм или свещеник, но доминират имената, свързани с влиятелни светски лица или занаяти[6]. Тази особеност, както и многобройната документация, ясно показва, че съществуващите традиционни махали в голяма степен се покриват с енориите, но наличието на храм или на свещеник в тях не е напълно задължително. За разлика от тази градска ситуация в селата обикновено има един храм със свещенослужител и общността е много по-ясно обособена. Там религиозната и териториално-съседската община на практика съвпадат.

обичайно право и неговото развитие през последното десетилетие на турското иго. – В: ИП, № 5/1956, **същият**. Българско обичайно право (правноисторическо проучване). С., 1979, с. 192 и сл; **Манолова, М.** Обичаят като източник на правото в България, 15–20 век. – В: Българска етнография, № 4/1984, с. 3–12.

[5] **Калудова, Й.** Документи за положението на населението в Европейската част на Османската империя (17–19 в.) – В: ИДА. т. 25, 1973, с. 115–157; **Иванова, С.** Данъчното облагане на населението в българските градове и формирането на неговите институции (17–18 в.). – В: ИДА. т. 66, 1993, с. 72–90.

[6] **Табаков, С.** Опит за историята на град Сливен. т. 1. С., 1911, с. 335–347; **Дечев, В.** Махалите на Сливен. – В: ИМЮИБ. т. 8. 1985, с. 107–122.

На това ниво общинското самоуправление се осъществява от традиционен съвет на старейшините в състав от двама-трима души, който невинаги се избира от населението и не е обвързан с някакъв мандат. Той от своя страна избира кмет, който ръководи разискванията в съвета и прилага неговите решения, като осъществява връзката на общината с държавната и провинциалната власт[7]. Силното влияние на традицията личи дори в запазените средновековни български и гръцки названия на кметската институция: кнез, примикюр, войвода, архонт и на участниците в общинското управление: боляри, първенци, нотабили и др., постепенно унифицирани в турското чорбаджии[8].

Характерът на общината като предимно религиозна общност предполага и участието на местното духовно лице в нейните заседания и решаващата му дума по всички въпроси, които пряко се отнасят до култа[9]. Отглас от тази общинска система намира австрийският пътешественик Феликс Каниц в по-консервативните католически села край Белене, дори след вилаетската реформа[10]. Тази нерегламентирана традиционна общинска система прави силно впечатление на западните пътешественици, като особено англичаните виждат почти пълно съвпадение с познатия им принцип на самоуправлението (self-government) [11]. По тази причина те я идеализират и са склонни да преувеличават значението ѝ както в рамките на османските държавни структури, така и в обществените отношения[12].

Положението в градовете е значително по-различно. Ако самоуправлението в махалите копира съществуващото в селата, то понятието за градска община на практика не съществува в рамките на османската общинска система. "Градский кмет за турското управление

---

[7] Ср. **Кънчов, В.** Град Скопие. Избрани произведения. Т. 2, С., 1970, с. 58; **Грозданова, Е.** Българската селска община...

[8] Ср. **Маринов, Д.** История на града Лом и Ломска околия. – В: Избрани произведения в пет тома. Т. 3. С., 2003, с. 102–105.

[9] **Христов, Хр.** Българските общини през Възраждането. С., 1973, с. 44–71.

[10] **Канниц, Ф.** Дунавска България и Балканът, б.м.г. Т. 2, с. 55–56.

[11] Ср. **Urquart, D.** Turkey and its recources. L., 1833, p. 4–41.

[12] **Тодорова, М.** Англия, Русия и Танзиматът. С., 1980, с. 116.

бе нещо съвсем непонятно", констатира К. Иречек в самия край на века[13]. Фактически градът функционира като единен организъм не чрез своята общинска автономия, а чрез провинциалната администрация, която резидира в него.

Тази особеност и липсата на каквато и да е държавна регламентация на общините в империята на султана, водят до активизиране на общественото начало, направлявано от Вселенската патриаршия. Използвайки своето привилегировано положение на организатор на православния милет, тя успява да организира създаването на вътрешна регламентация за градските православни общини. Нейните усилия са съвсем непоследователни и несистемни и са съсредоточени около инициативата на висшия клир в митрополитските и епископски центрове.

Такива устави (статути, системи) и свързаните с тях кондики ясно показват вътрешната организация на православните градски общини, които функционират под контрола на Патриаршията, но редом с преобладаващите религиозни функции засилват и светските си изяви. Подобни вътрешни регламенти от края на 18 и началото на 19 век са известни за Мосхопол, Мелник, Сяр, Козани, Костур и др. и са анализирани в историческата литература, макар и главно с оглед на социалните борби в общините[14]. Навсякъде става въпрос за общинско управление, основано на съвет от дванайсет първенци (очевидна аналогия с 12-те апостоли), начело с избран ръководител, които координират дейността на махалите-общини и ръководят общата им социална дейност извън чисто религиозните дела. Всъщност оформената по този начин градска община до голяма степен освобождава митрополита от светския елемент в дейността на църквата и действа под негов контрол. Тя обикновено посочва мухтарите на градските махали и другите представители на християните пред провинциалните и държавните органи[15]. Това развитие действително говори

---

[13] **Иречек, К.** Княжество България. П., 1899, с. 323.

[14] **Pantazopoulos, N.** Community Laws..., p. 1–22; **Христов, Хр.** Българските общини..., с. 53–58.

[15] **Генчев, Н.** Възрожденският Пловдив (принос в българското духовно възраждане), П., 1981, с. 71; **Маринов, Д.** Цит. съч., с. 106–109.

за еволюция на местното самоуправление на християните от махалите към общината в града, както смятат Надя Данова и Светлана Иванова[16], без тя да бъде завършена до края на османската власт.

Уставът-**Система на Мелнишката община** от 1 април 1813 г. поверява общинското управление в ръцете на "едно събрание от 12 благоразумни и разсъдливи братя", които ежегодно избират трима епитропи (настоятели) и трима ефори (инспектори), отговорни за управлението на обществените институции и на общинската собственост. Всичките разпореждания с нея са законни, ако са подпечатани с общинския печат, съставен от три части, които се пазят у всеки от тримата настоятели[17]. Кондиките на митрополиите в Сяр, Костур, Пловдив, Търново и др. показват аналогична вътрешна организация на православните градски общини в митрополитските и епископските центрове с разлики, отразяващи местни специфики. Все пак те са достатъчно големи, за да не може да се твърди наличието на някакъв общ първообраз, дело на църковната централа във Фенер. Едновременно с това хронологията на издаването на тези общински устави показва възможно движеие от юг на север, като навежда на мисълта за известно гръцко влияние върху тяхното изработване.

2. Трудното начало на Танзимата

Реформите на султаните Селим III (1789–1808) и Махмуд II (1808–1839) през първата четвърт на 19 век ясно показват, че кризата в Османската империя не се свежда само до необходимост от преустройство на армията и нейното модернизиране и няма автоматично да доведе до стабилизиране и възход[18]. Спорадичните реформи в

---

[16] **Данова, Н.** Към историята на Търновската градска община през Възраждането. – В: ИП, № 1/1980, с. 106–124; **Иванова, С.** Християнска и мюсюлманска благотворителност по българските земи 16–18 в. – В: Дарителство и взаимопомощ в българското общество (16-началото на 20 в.). С., 2003, с. 87.

[17] **Георгиева-Тодева, М.** Устав на градската община в Мелник от 1813 г. ИДА, 1995, т. 69, с. 290–298.

[18] **Клейнман, Г.** Армия и реформы: Османский опыт модернизации. М., 1989.

областта на централната администрация са последвани и от начало на промени в провинциалните управленски органи, а и в местното самоуправление. Първите стъпки са направени във връзка с премахването на спахийската система и въвеждането на ново териториално-административно деление на империята през 1834 г. Промените засягат пряко общините, особено в селата, и водят до нарастване на значението им[19].

Пряко последствие от тези процеси е опитът на централната власт да унифицира традиционните печати на мухтарите през 1834 г., главен белег за официалния характер на тяхната власт, като им придаде по-представителен характер, но и като същевременно ги признае за свои органи. Султанските заповеди за изготвянето на новите печати за селските и градските кметове от Пловдивско, Узунджовско, Хасковско, Татарпазарджишко, Чирменско и др. показват, че този акт не е изолиран, а се стига и до известно реформиране на общинските органи, като на много места са назначени по двама кмета: мухтар-евел и мухтар-сани, които имат равни права[20]. Тези случаи не се отнасят само до населените места, чиито жители са от различни религиозни общности и ясно показват началото на усложняването на общинската администрация в Османската държава и на нейното регламентиране със светски закони и наредби[21]. Всъщност това е времето, когато старите средновековни термини в областта на общинското самоуправление бързо губят своята популярност и са заместени с унифицираните термини "мухтар" и "ихтияр-меджлис", превеждани повсеместно като "кмет" и "съвет на старейшините".

Опитите за реформиране на данъчната система също възлагат нови функции на общините. Предложението на княз Стефан Богориди до Дивана от март 1834 г. събирането на поголовния данък харадж

---

[19] **Пак там**, с. 98–99; **Тодорова, М.** Англия..., с. 43; **Димитров, Д.** Управата на българското село. С., 1948, с. 117 и сл.; **Шабанов. М.** Государственный строй и правовая система Турции в период Танзимата. Баку, 1967, с. 54.

[20] **Христов, Хр.** Българските общини..., с. 74.

[21] Ср. **Иванов, Й.** Българската община в град София в началото на 19 век. – Сборник в памет на професор Петър Ников. С., 1940, с. 536–546.

да се извършва по милети от милетбашиите, което е отхвърлено, но впоследствие е въведено в практиката, отново отрежда ключова роля на местната власт в деликатната данъчна сфера. Във връзка с това е направен опит за преброяване на населението[22]. Логично последствие от новата реалност е въвеждането на заплати за всички длъжностни лица в империята на султана през май 1838 г., което формално ги превръща в официални държавни органи[23]. Това съвпада с новото териториално-административно деление и с отделянето на военния от административния апарат[24]. Така още до формалното начало на Танзимата с издаването на султанския хат от Гюлхане реформирането на общините започва, породено от практическите нужди на държавата за по-пряк контакт с населението.

На 3 ноември 1839 г. с **Гюлханския хатишериф** е оповестено началото на реформената ера в Османската империя. Всички изследователи от Е. Енгелхард насам дават еднотипни анализи на началния акт на Танзимата, който обещава въвеждането на "благодеянията на една добра администрация". Той гарантира за всички поданици на султана "пълна безгрижност относително живота, честта и имота им", обещава по-добър ред за военната служба и събирането на данъците и уреждане на заплата за всички чиновници на държавата като поставя светските закони над волята на султана[25]. Основните принципи, прокламирани за пръв път в султанския хат са равноправието на поданиците от различните религиозни общности и подсигуряването най-вече на централната администрация от произволите на владетеля[26].

Гюлханският хатишериф дава силен тласък на цялостно реформиране на империята, което обхваща и нейната общинска система.

---

[22] **Тодорова, М.** Англия..., с. 40; **Милетич, Л.** Един документ от първото време на Танзимата. – В: Сб. НУНК, № 15/1898, с. 2–5.

[23] **Дулина, Н.** Танзимат и Мустафа Решид паша. М., 1984, с. 40, 70.

[24] **Дунав**, бр. 718 от 11 октомври 1872.

[25] **Engelhardt, Ed.** La Turquie et le Tanzimat ou l'histoire des reformes dans l'Empire Ottoman depuis 1826 jusqu'a nos jours. Paris, vol. 1, 1882, p. 35; **Тодорова, М.** Англия..., с. 47–50; **Дулина, Н.** Танзимат..., с. 52–54.

[26] Ср. **Палаузов, Сп.** Мустафа Решид паша. – Избрани трудове, С., 1977, с. 674–678.

Отначало промените засягат само централната власт и непряко се отнасят до местното самоуправление, утвърждавайки последните нововъведения. В края на 1839 г. са потвърдени правата на общините да събират част от данъците. Направен е опит за премахване на системата на откупуване на данъците, а през април 1840 г. е въведена унифицирана ставка за натуралния десятък[27]. Направен е нов опит за преброяване на населението и имуществото. От 1 март 1840 г. са установени фиксирани заплати за всички чиновници на държавата[28]. Султанската заповед за Северна България и Дупнишко от 1841 г. определя заплатите на селските кметове както следва: за селата до 40 къщи – 30–40 гроша, за селата с 40–50 къщи – 60–150 гроша, за селата от 200 до 300 къщи – до 500 гроша и за селата от 700 до 1000 къщи – 500–1000 гроша[29].

От началото на януари 1840 г. с еднотипни султански заповеди по отделните вилаети, одобрени от Висшия законодателен съвет, започва създаването на административни съвети (буюк меджлиси) във вилаетите и санджаците. Подобни по-малки съвети (кючук меджлиси) са въведени в каазите. Инструкцията за изборите в тези съвети изрично набляга на представителството на отделните признати вероизповедни общности. Изборите са двустепенни и провеждането им е поставено в зависимост от местните традиции[30]. Повсеместно те довеждат до участие на кметовете на общините в административните центрове в меджлисите и поставят началото на формиране на печално известния "еветчийски институт". При него ролята на немюсюлманите се свежда само до потвърждаване на взетите от администрацията решения[31]. Характерът на изборния процес и на функциони-

---

[27] **БИА-НБИВ**, а.к. 1, а.е. 9, л. 1–2.

[28] **БИА-НБКМ**, ф. 138, а.е. 334, л. 3–4; **Милетич, Л.** Един документ..., с. 2; **Дулина, Н.** Танзимат..., с. 69–72; **Тодорова, М.** Англия..., с. 57.

[29] **Христов, Хр.** Българските общини..., с. 100.

[30] **Дулина, Н.** Танзимат..., с. 73–79; История на България. т. 4. БАН. С., 1987, с. 32–33.

[31] **Каниц, Ф.** Дунавска България... т. 1. с. 51, 87; **Маринов, Д.** Цит. съч., с. 100–101; **Бозвелиев, К.** Казанлък в миналото и днес. С., 1928, кн. 3, с. 174 и сл.; **Плетньов, Г.** Борба за общинска власт в Търновско през Възраждането. – В: Трудове на ВТУ. т. 8, № 2/1973, с. 162 и сл.

рането на тези меджлиси едва ли дават възможност да се счита, че е поставено началото на формиране на представителни учреждения от европейски тип и на модерно местно самоуправление в Османската империя, както смятат някои англоезични изследователи[32].

Радикалният характер на реформите от 1840 г. и съпротивата на широки консервативни слоеве срещу тях води до период на естествено намаляване на техния темп и дори до известна реставрация през годините 1841–1844 г.[33] Що се отнася до общините, реставрацията води единствено до възстановяване на системата на откупуване на данъците през февруари 1842 г., но Върховният законодателен съвет запазва правата на меджлисите за контрол върху откупвачите. Това води до рязко увеличаване на данъчните тежести върху населението и затова по време на обиколката на финансовия министър Муса Сафет паша във Видинския санджак през 1843 г. му е връчено оплакване на населението, представено от селските кметове срещу илтизама и увеличените данъци[34]. Престават редовните заседания на меджлисите.

През февруари 1845 г. султан Абдул Меджид издава нов хатишериф, който изказва недоволство от хода на преобразованията и дава нов подтик на реформаторите[35]. Още през същата година са възстановени меджлисите с представители на общините в санджаците и каазите. За по-бързото провеждане на реформите започва редовното изпращане на специални инспектори в провинцията, които да контролират и налагат преобразованията. В три от европейските вилаети, сред които е и Битолският, се въвежда изборно начало при определянето на селските и кварталните кметове.

Въпреки че системата на откупуване на данъците формално не е отменена и през 1847 г. дори е продължена с още пет години, тяхното

---

[32] Ср. **Davison, R.** The Advent of the Principle of Representation in the Government of the Ottoman Empire. – In: Begginings of Modernization in the Middle East. Chicago, 1968, p. 93–108.

[33] **Тодорова, М.** Англия..., с. 58; **Новичев, А.** История Турции. Т. 3, ч. 2. Ленинград, 1973, с. 135.

[34] **Дулина, Н.** Танзимат..., с. 79–80.

[35] **Тодорова, М.** Англия..., с. 59.

събиране постепенно преминава в ръцете на общините. След 1850 г. селските кметове и първенци окончателно заместват откупвачите за хараджа и за натуралния десятък[36]. Тези два елемента се запазват дори след 1852 г., когато реформите отново временно замират поради Кримската война.

Именно във връзка с войната в обстоен **Поверителен очерк на съществуващото управление в Турция** Никола Палаузов детайлно представя системата на местната администрация и общинската власт в Европейска Турция. Той дава колеблива оценка на меджлисите, като, от една страна, одобрява представителството на различните националнорелигиозни общности в тях, а от друга страна – е против начина на назначаване на техните членове и ограничените им консултативни компетенции. С оглед на руските планове за административно уреждане на завоюваните на юг от Дунава територии е подчертано значението на селските общини и дори на самоуправлението на отделните махали в населените места, начело с техните махале-башии, подпомагани от дефтердари и кантарджии[37]. Палаузов ясно показва преобладаващите функции на общините във връзка с поддържане на реда, събиране на данъците и с представителството в меджлисите[38].

Тези устойчиви функции на общинската администрация пораждат необходимостта от по-обща регламентация, но поради липсата на държавно регулиране на общинската власт инициативата се поема от управленията на вилаетите. От лятото на 1851 г. са известни две наредби за управлението на селата в Солунския и Битолския вилаети. Те са изработени почти едновременно, имат сходна структура и съдържание и са инициирани от инспектора на централната власт в Румелия – Сами паша[39].

Законните направления за солунските села от май 1851 г. се състоят от девет члена, приети от съвета на Румелийския пълномо-

---

[36] **Цариградски вестник,** бр. от 2 декември 1850; **Милетич, Л.** Един документ..., с. 10–11.

[37] **БИА-НБКМ**, ф. 113, оп. 1, а.е. 67, л. 35–38.

[38] Ср. **Галабер, В.** Дневник. т. 1 (1862–1866). С., 1998, с. 219–220.

[39] **Милетич, Л.** Един документ.., с. 1–36.

щен надзирател, вероятно пратеник на централната власт. Те предвиждат ежегодно провеждане на избори за селски кмет (коджабашия) през февруари след внимателно преглеждане на неговите финансови книжа. Самият текст на наредбата, а и известната практика, подсказват редовното преизбиране на коджабашиите от населението, като заменянето им става по изключение, главно поради пропуски в събирането на данъците и обикновено по инициатива на администрацията в каазата. След избора коджабашията получава формално назначение от каймакамина или от неговия забит. Оттук-натам наредбата подробно обяснява редът за събиране, предаване и дори за връщане на надвзетите данъци, задълженията на селския кмет за осигуряване на храна и подслон на административните и полицейски органи на властта и забранява предаването на подкупи и подаръци на представители на по-висшата администрация. Същите функции в чифлиците изпълняват техните собственици[40].

Кануннамето за Битолските села от 25 юли 1851 г. е написано на местното наречие в два варианта – с кирилски и гръцки шрифт. Като следва същата структура, то набляга върху разделните действия на християнската и мюсюлманската общности, но им предоставя идентични права и отговорности. Новите елементи са забраната на християнските владици и свещеници да взимат по-големи от обичайните треби за църковните ритуали, да се събират нерегламентирани суми от населението по различни поводи. Кануннамето е издадено в Солун на 2 август 1851 г. и е широко оповестено за сведение на населението[41].

Едновременно с началото на уреждането на устройството и правомощията на общинската власт в Османската империя с регионални светски наредби, но все още не закони, се развива и вътрешната регламентация на християнските общини. Те продължават да запазват основно църковно-религиозния си характер, като отразяват и настъпилите промени в обществените отношения. **Протоколът на Самоковската община** с ръководителите на еснафите от 1853 г., например, насочва техните усилия към поддържането на църквите

[40] **Цариградски вестник**, бр. от 26 май 1851.

[41] **Милетич, Л.** Един документ..., с. 26–33.

и училищата, към грижата за гробищата и хапсаните. Въпросът за църковните епитропи и за ръководството на финансите изчерпват изцяло материята на протокола. В потвърждение на доминиращия по традиция религиозен характер на общината е водещата роля на местния епископ Ананий при изготвянето и подписването на документа, както и задължителните религиозни формули в началото и края на текста[42].

Издаването на **Хатихумаюна** на 6 февруари 1856 г. дава нов тласък на реформеното движение. Неговите основни постановки за равноправие на християните с мюсюлманите и за ограничаване на произвола на светската и на духовната власт в живота на националнорелигиозните общности става по-стабилна основа за развитието на местното самоуправление и на общинската власт в империята на базата на изборни съвети, формирани "както от духовенството, така и от миряните из сяка община". Тази постановка дава известен тласък на въвеждане на светски елемент в общинската система на империята и я отдалечава от милетския принцип[43]. Особено силно се подчертават тези гаранции с обещания за разширяване на правата на общините в **Разясненията към Хатишерифа**, издадени на същата дата[44]. Двата висши султански акта пораждат големи очаквания сред българите за стабилизиране на техните национални институции и широко петиционно движение за равни права с останалите националнорелигиозни общности и особено с мюсюлманите[45]. Неслучайно формалните документи за опълномощаване на селските първенци да представят интересите на общината пред местните и дори пред централната власт стават обичайна практика още през лятото на 1857 г. Общините започват да си присвояват и някои необичайни дотогава права – като, например, правото да регламентират търговията на своя територия[46].

---

[42] **Семерджиев, Хр.** Самоков и околността му. С., 1913, с. 53–55, второ изд. 1986, с. 53–55.

[43] **Арнаудов, Хр.** Цит. съч. Т. 3, с. 17.

[44] **Христов, Хр.** Българските общини..., с. 126–127.

[45] **БИА-НБКМ**, ф. 113, а.е. 67, л. 85–86.

[46] **Пак там**, ф. 112, а.е. 182, л. 1–2, 7, 10, 20; **БИА-НБИВ**, ф. 14, а.е. 1, л. 1–3.

Едновременно с това местните власти продължават регламентацията най-вече за избиране на селските кметове. **Правилата за избиране на чорбаджии в Търновския санджак** от 8 юли 1857 г., утвърдени от меджлиса и четени по махалите от селските глашатаи, са твърде близки с вече известните за солунските и битолските села, но показват и няколко сериозни разлики. На първо място се създава по-точно регламентирана изборна процедура. Едногодишният мандат на селските кметове започва след избора и формалното утвърждаване от каймакамина на санджака, който не може да одобри пропаднал на изборите кандидат. Преизбирането е възможно само след двегодишна пауза. Потвърждават се постановките за заплащането на длъжността и се въвеждат двама поръчители поради засилените данъчни функции на кмета. Комисия, избрана от населението, одобрява неговите сметки, а ако това не стане, те се предават на местния меджлис, който взима решение как да процедира във всеки конкретен случай[47].

Правилата повтарят забраните за административни своеволия като безплатно пренощуване на заптиетата, за събирането на нерегламентираните, но традиционни "хан-парасъ и конак-парасъ", за взимането на население или на добитък за ангария, за надвземане на данъците. При престъпление на кмета той може да бъде преждевременно отстранен с решение на местния меджлис. Подчертано е правото на населението да подава оплаквания от селските общински и полицейски власти пред меджлиса[48].

Силно влияние върху развитието на общинската система на Османската империя оказва натискът на Портата за реформиране на милетската система по посока на нейната секуляризация[49]. Още през 1847 г. правителството успява да принуди Синода на Вселенската патриаршия да допусне трима миряни при избора на новия патриарх редом с дванадесетте архиепископи и да назначи мирянин за представител на Патриаршията пред Дивана (милет векил). През 1857 г. е издадено специално предписание на Портата за свикване на рефор-

---

[47] **БИА-НБКМ**, ф. 113, а.е. 182, л. 18.

[48] Срв. **Цариградски вестник**, бр. от 22 февруари 1858; **Христов, Хр.** Българските общини..., с. 131.

[49] **Berkes, N.** The development of secularism in Turkey. Montreal, 1964.

мена комисия за изработване на официален устав на православния милет, което Патриаршията успява да отложи. Това засилва натиска "отдолу", но решаващо е въздействието на централната власт, особено след инспекционната обиколка на Кибризли Мехмед паша в България през 1860 г. По негово настояване през 1860 г. реформената комисия към Патриаршията е възстановена и за двегодишна работа тя издава серия регламенти, които играят ролята на устройствени документи на православния милет, узаконени от Високата порта през 1863 г. [50] В крайна сметка милетската реформа подчертава обособеността на отделните народности в рамките на милетската организация на османското общество, води до нарастване на националните движения и въвежда светското начало в организацията на обществото и на общественото начало в управлението. Като последствие от нея в Европейска Турция се пристъпва към изработването на местни общински регламенти, които дават тласък за обособяването на българските общини отделно от общоправославните, контролирани от Патриаршията.

Подобен характер има и муниципалният експеримент в Цариград, започнал през 1850 г. и дал тласък за обособяването на Българската община там[51]. Приемането на **Устроението на Цариградската българска община** на 14 юли 1851 г. поставя началото на българската регламентация на общините, запазвайки много елементи от характерните за православните общини. Според този правилник общото общинско събрание се съставя от пълномощници на всички еснафи, на търговците и интелигенцията. Събранието ежегодно излъчва 24-членен събор, който избира 9 души надзиратели, ръководещи общината[52]. Формирането на Цариградската българска община оказва силен подтик за фактическото, а по-късно и за формалното

---

[50] **Davison, R.** Reform in the Ottoman Empire, 1856–1876. Princeton, 1963, p. 114–135; **Clogg, R.** The Greek Millet in the Ottoman Empire. – Christians and Jews..., p. 194–196.

[51] **Rosental, S.** Minorities and municipal reform in Istanbul, 1850–1870. – Christians and Jews..., p. 369–386; **Lewis, B.** Baladiyya. – EI 2 ed., vol. 1, p. 972–975.

[52] **БИА-НБКМ**, II Д 2272, л. 1 и сл.

обособяване на българските градски общини отделно от гръцките общини под контрола на Патриаршията. Нейните учредителни и устройствени документи и залегналите в тях структури и механизми стават широко известни сред българските общински дейци и оказват влияние върху голяма част от вътрешната общинска регламентация в страната[53].

Разпускането на традиционния съвет при Пловдивската митрополия през 1856 г. от митрополит Хрисант и опитът му за въвеждане на формален устав е използван за изостряне на църковната борба. Уставът предвижда ежегодното избиране на общински съвет ("димогеронтия"), като всяка махала (в случая енория) избира по двама свои представители в него, но окончателната дума по тяхното определяне има владиката. Въпреки че при четенето на архиерейското послание с устава в черквите на града той е посрещнат добре от населението, скоро се поражда недоволство и желание за промяна в него. Десет от членовете на съвета и много граждани подават искане за промяна на някои негови постановки и тогава митрополитът разпуска съвета, като го обвинява пред властите и Патриаршията в желание да въведат "френски порядък". Проверката на Одринския валия не установява основания за опасения, но този случай е нов повод за изостряне на църковните борби в ключовата Пловдивска община. В крайна сметка владиката е принуден да отстъпи и да приеме повече от поправките в устава[54]. Все пак това не осуетява разделянето на общата православна община на българска и гръцка, като последната приема своя устав през 1862 г.

Този е един от основните механизми за откъсване на българите от местните общоправославни религиозни институции и за оформяне на самостоятелни български национално-религиозни общини. Той показва и желанието на Вселенската патриаршия да поеме инициативата за уреждане на вътрешната структура и организацията на общините с оглед на нарастващото им значение в живота на Османс-

---

[53] **Митев, П.** Българското Възраждане (лекционен курс). С., 1999, с. 65–70.

[54] **Пак там**, ф. 113, а.е. 67, л. 68–91, 95–102; **Генчев, Н.** Възрожденският Пловдив..., с. 122–123, 184–185.

ката империя. Чрез тези си мерки тя се опитва да се наложи не само като традиционен и фактически, но и като формален административен фактор в общинското самоуправление и затова среща противодействието на българите, които се изявяват и като привърженици на светското начало в обществения живот. Ако в градовете, центрове на епархии или седалища на епископи подобни сблъсъци зачестяват и стават основата на българското църковнонационално движение[55], то в по-малките планински селища процесът на вътрешна регламентация е значително по-гладък и отразява повече вътрешни социални размествания, свързани с борби между традиционните консервативни и по-модерните либерални прослойки. Подобен е и механизмът за обособяване на българските униатски общини, получили своето официално признание през 1861 г.[56]

Законът-устав, по който който ще ся управлява селото ни Калофер от 1 юли 1857 г. демонстрира точно тази втора тенденция. Още във въвеждащата част със споменаването на титулатурата на султан Абдул Меджид, той набляга върху светския, а не върху религиозния характер на общината, което намира потвърждение в целия текст подолу. Документът в духа на съвременните му регионални наредби за общинските избори обръща особено голямо внимание върху финансовата страна на общинското самоуправление. Той предвижда ежегоден контрол върху ръководството на общината, строга отчетност при воденето на сметките и събирането на данъците, създаването на няколко фонда – училищен, църковен, манастирски. Като цяло общината е поставена над църквата, а не е една от функциите ѝ, както е в традиционния османски модел и в регламентацията, подготвена от Патриаршията. Общинските органи контролират църковните (свещеници, епитропи, игумени) и са напълно самостоятелни от тяхното влияние.

Уставът за пръв път разделя постоянно действащото общинско управление: чорбаджия, кабзамалин, писар и двама касиери от общинския съвет, наречен в случая "надзиратели". Техният пряк из-

---

[55] **Христов, Хр.** Българските общини..., с. 117–125.

[56] **Галабер, В.** Дневник. Т. 1, с. 210, 238, 276, 388; **Стамболски, Хр.** Автобиография, дневници и спомени. Т. 2. С., 1927, с. 122–124.

бор от населението по махали и контролните им правомощия над общинското управление са допълнени от такива модерни и необичайни дотогава постановки като формулиране на нуждата от кворум при вземане на решенията, равнопоставеност на четирите махали при формирането на съвета и др.[57] Подобно разделение се наблюдава и в документацията на Силистренската община. Там към 1866 г. съществуват две "общини": "върховна" или "горна" и "долна", като първата е фактическият изборен общински съвет, а втората изпълнява функциите на общинско управление под контрола на съвета[58].

Нов елемент в местното самоуправление след Великденската акция от април 1860 г. е започналото обособяване на т.нар. "главни" или "средоточни" общини. Това става във времето, когато българското църковнонационално движение навлиза в решителна фаза. За главни се обявяват общините в митрополитските центрове (Варна, Русе, Силистра, Пловдив, Търново, София, Сливен, Кюстендил и др.) и на практика още до формалното учредяване на самостоятелната Българска екзархия започват да оформят нейната териториалноадминистративна система. Този процес се засилва в края на 60-те години и намира своята регламентация в екзархийските устройствени документи[59].

* * *

Началните реформи от годините на Танзимата дават тласък на прехода от църковна към административна община. Постепенно те въвеждат държавна и регионална регламентация по отделни конкретни въпроси и водят до формалното признаване на общините от централната власт и натоварването им с редица нови функции. Характерът на общинската система обаче не се променя и тя остава в рамките на религиозната общност под доминиращото влияние на духовенството. Това влияние постепенно отслабва, за да бъде заме-

---

[57] **Начов, Н.** Калофер в миналото, 1787–1877. С., 1927, кн. 1, с. 128–131.

[58] **Христов, Хр.** Българските общини..., с. 139; **Якимов, Г.** Пантелей Кисимов – живот и дейност. С., 2003, с. 54–62 и цит. лит.

[59] **Христов, Хр.** Българските общини..., с. 150–151.

нено с прагматизма на новото време, процес силно повлиян от набиращото сила българско национално движение, довел до фактическо разцепление в православните общини, особено в градовете.

3. Вилаетската реформа и Българската екзархия

Към средата на 60-те години на 19 век, след като до голяма степен реформира централните си държавни органи, Османската империя прави решаваща крачка в преустройството на провинциалната си и местната администрация. Периодът става известен като време на вилаетските реформи, а завършването му съвпада със създаването на самостоятелната Българска екзархия. Нейното уреждане представлява своеобразно продължение на тези реформи.

Инспекционните обиколки на Кибризли Мехмед паша през 1860 г. и на тримата специални инспектори в европейските вилаети през 1863 г. окончателно показват необходимостта от коренна реформа на провинциалната и общинската администрация в империята на султана. Още през 1859 г. в Цариград е открито училище за провинциални чиновници. Опитът на Мидхат паша от неговото управление в Нишкия вилает през 1861–1864 г., когато реформира регионалните меджлиси и съветите на старейшините в селските общини и въвеждането на Органическия статут на автономния Ливан от 1864 г., водят Портата до идеята за преустройство на провинциалната и местната администрация, станало известно като вилаетска реформа.

Ключовата фигура в тази реформа играе Мидхат паша, човек с огромен опит в провинциалното управление и инспекции както в европейската, така и в азиатската част на империята[60]. Заедно с великия везир Фуад паша през есента на 1864 г. те подготвят **Закона за вилаетите**, обнародван на 8 ноември с.г., като използват земската реформа на император Александър II в Русия и френската административна система и по-конкретно Закона от 17 февруари 1800 г. (28 плювиоз от година 8-ма на републиката), който въвежда принципите на строга

[60] **Midhat Bey, A. H.** The life of Midhat pasha. NY, 1973; **Фадеева, И.** Мидхат паша. Жизнь и деятельность. М., 1977; **Davison, R.** Midhat pasha. – EI 2 ed., vol. 6. p. 1031–1035.

централизация и засилен административен контрол[61]. Законът за вилаетите постановява единна териториално-административна структура в империята, като я разделя на вилаети, санджаци, каази и общини, управлявани от съответните представители на централната власт – валия, мютесариф и каймакам. В тяхно подчинение са предадени административни, финансови и полицейски чиновници. Управителите на тези единици са подпомагани в дейността си от административни съвети, в които влизат две категории съветници. Първата категория са началниците на местните служби, а втората са представители на населението, излъчени след избори, от които половината са мюсюлмани, а останалата половина немюсюлмани. Ако за административните съвети във вилаетите и в санджаците изборните членове са само четирима, то в каазата са петима, от които поне двама мюсюлмани[62].

Реформата в османската общинска система е развита в четвърта и пета глава на този закон, като материята е организирана в два проблемни кръга – за общинската администрация и за общинските избори. Във всяка община се избират по двама мухтари от съответните национално-религиозни общности. Ако населеното място има помалко от двайсет къщи, то избира само едни общ кмет. Изборите се провеждат под ръководството на каймакама, който утвърждава техните резултати. Кметовете са "агенти на властта" в своите общини, що се отнася до събирането на данъците и до всички административни въпроси. Те ръководят всички общинските работи и представляват общините си пред по-горните власти. В това качество кметовете пряко ръководят общинската полиция, съставена от полски и горски стражи в рамките на специален правилник. Кметовете получават нареждания и указания от по-висшестоящите провинциални власти за всичко, отнасящо се до ролята им на представители на властта и до общинските въпроси.

В рамките на всяка религиозна община има съвет на старейшините в състав от трима до дванайсет старейшини. Те се избират ед-

---

[61] **Peev, G.** Das europaische Vorbild im Verwaltungsaufbau Bulgariens ab 1878. – In: Die Bulgaren und Europa von der Nationalen Wiedergeburt bis zur Gegenwart. Sofia, 1999, S. 95–112.

[62] **Aristarchi bey.** Legislation Ottomane..., p. 278–282.

новременно и по същия ред както мухтарите. Имамите и духовните началници на немюсюлманските изповедания са членове на съветите на техните общини по право. Задълженията на съвета на старейшините са да разпределя данъците между жителите на общината, да обсъжда въпросите за запазване на обществения ред, за поддръжка на пътищата, на общественото здраве, за развитие на земеделието и да решава в "приятелски" помирителен дух споровете между жителите в рамките на законите. В последния случай страните трябва да направят писмено заявление, че приемат решението на съвета[63]. Всяка община отговаря колективно и солидарно за плащането на данъците към държавата.

Всички въпроси, отнасящи се до цялото населено място в областта на обществените строежи и селското стопанство, се решават на съвместни общи заседания на старейшинските съвети. При възникване на подобни спорове между членове на различни общини в рамките на населеното място те се решават от смесен съвет, съставен от шестима до дванадесет старейшини, по равно число от общините на спорещите страни. Председателството на този смесен съвет е поверено на по-възрастния от кметовете.

Кметовете и членовете на съветите на старейшините имат едногодишен мандат и могат да бъдат преизбирани без ограничения. Те могат да бъдат отстранявани от провинциалните власти за измама, нарушение на закона или по искане на съответния съвет на старейшините.

По-нататък законът точно определя пасивното и активното избирателно право в общинските избори. Всеки отомански поданик с навършени 28 години, който има "интереси" в общината и плаща поне 50 пиастъра преки данъци годишно, може да бъде избирател в рамките на своята община и да гласува за кмет и съвет на старейшините. Пасивното избирателно право се получава при навършване трийсет години и заплащане на поне 100 пиастър преки данъци годишно. Резултатите от общинските избори се потвърждават от всички общински гласоподаватели, които подписват избирателния протокол и го представят на каймакама в казалийския център. Кметовете и ста-

[63] **Материалы...** Т. 1, вып. 1, с. 51.

рейшините се избират ежегодно и могат да бъдат преизбирани всяка година. При овакантяване на някое от местата или при отстраняване на кмет или старейшина, мястото му се попълва по същия ред[64].

Регламентацията на общинската система в Османската империя със Закона за вилаетите е сериозна крачка към скъсване на общините със старата милетска система и превръщането им в самоуправителни административни единици[65]. Тя е възприета добре от българското население и доказва своите предимства веднага след въвеждането ѝ на общинските избори през 1865 и 1868 г. [66] Едновременно с това, по думите на професор Г.П. Генов, тя допринася за: "пълна разделност между мохамедани и немохамедани", засилва светския елемент в провинциалното и местното управление, укрепва автономията на отделните националнорелигиозни общности, като до голяма степен ги капсулира. Както отбелязва Р. Дейвисън, ако от гледна точка на Портата новата уредба е символ на децентрализацията, то от гледна точка на традицията и на населението тя е символ на централизацията[67].

Отначало законът се прилага експериментално в новия Дунавски вилает, съставен от предишните Нишки, Видински и Силистренски вилаети[68]. Още с пристигането си в Русе валията Мидхат паша въвежда градски общински съвети (милет одасъ), които са без прецедент в провинциите на Османската империя и имат аналог само в общинския експеримент в столицата Цариград. През ноември 1864 г.

---

[64] **Aristarchi bey.** Legislation Ottomane..., p. 283–285.

[65] **Манолова, М.** Правното положение на българската община през последните десетилетия на османското владичество. – В: ИИПН. Т. 21, 1967, с. 183–215; **същата.** Към въпроса за административните реформи в България от втората половина на 19 век. ПМ, 1967, No 3, с. 35–48.

[66] **Овсянный, Н. Р.** Болгария и болгары. СПб., 1900, с. 51.

[67] **Генов, Г.** Положението на християните в Турция според мюсюлманското право. С., 1923, с. 88; **Davison, R.** Reform in the Ottoman Empire. Princeton, 1963. p. 147.

[68] **Плетньов, Г.** Административно-стопанската политика на турската власт в Дунавския вилает (1864–1868) – В: ТВТУ. Т. 12. № 2/1976, с. 1–92; **същият.** Мидхат паша и управлението на Дунавския вилает. В. Търново, 1994; **Lampe, J. and M. Jackson.** Balkan economic history, 1550–1950: From imperial borderlands to developing nations. Bloomington, 1982, p. 148–151.

той съставя разпоредба за избори на кметове и аази за съветите на старейшините, които са проведени през февруари 1865 г.[69]

Наредбата почти без изменения е издадена и през януари 1867 г. като **Обявление за правата и длъжностите на селските кметове и старейшинските съвети в Дунавския вилает.** Членовете на съветите на старейшините (аази) са между трима и дванайсет души, могат да бъдат преизбирани, а възрастовото ограничение е необичайно ниско за времето си – 18 години, но е допълнено с имуществен ценз – владеене на недвижим имот или на добитък. Изборът се провежда от отделни избирателни събрания за мюсюлманите и немюсюлманите. Пасивното избирателно право се придобива след навършена трийсетгодишна възраст и при изискването кандидатите "да бъдат добри и благонравни".

Особено интересен е текстът, който обяснява смисъла от изборната система и значението на мнозинството: "Избирание ще ся каже, да се отберат хора такива, които да понясат за селото и да мислят за доброто му и за ползата му. В селото ако би 10 души да искат едного за мухтарин или за ааза на меджлиса, а 8 души го нещат, тогава той ще ся приима за мухтар или за ааза, защото го искат повече хора, а ако двама души искат едного, а 5 души го нещат, тогава той не бива да ся приима. Сега вече разумехте, че хората които ще изберете, когато ги искат по-много хора, тогава тии ще влезат на работа"[70]. Той подсказва, че изборната система дотогава не е твърде утвърдена като практика при формиране на общинските съвети и органи.

Иначе правомощията на селските съвети на старейшините са обичайните и са съсредоточени в данъчната система и помирителното правосъдие. Нов елемент е изборът на "аазите и чорбаджиите, които ся виждат добри и сгодни за двата казалийски меджлиси". Този избор не е напълно свободен и се свежда до избор на осем души, "добри и полезни за сиромасите", измежду дванайсетте, посочени от съответния каймакам[71]. Това обявление демонстрира нововъведени-

---

[69] **Цончев, П.** Из общественото и културно минало на Габрово. В. Търново, 1996 (1934), с. 539–540.

[70] **БИА-НБКМ**, II В 764, л. 1–2.

[71] Ср. **Народност**, бр. 16 от 23 януари 1868; **Свобода**, бр. 21/6 ноември 1871.

ята на Мидхат паша в образцовия Дунавски вилает, които по-късно ще окажат влияние върху общата държавна регламентация по време на вилаетската реформа. В действителност държавата се опитва да включи традиционната общинска система в държавната администрация, като признава властта ѝ и разширява правата ѝ, но силно деформира изборния принцип.

Добрите резултати от административните преобразования в Дунавския вилает, съчетани с подходящо управление, са забелязани и от чуждите консули, които им дават висока оценка[72]. Те стават причината още през лятото на 1867 г. изпитаната система да бъде въведена в Одринския вилает и в Босна, а от началото на следващата година и в цялата страна. През 1867 г. с незначителни редакционни поправки Законът за вилаетите е преиздаден и влиза в сила за цялата империя.

По сходен начин се развива и уредбата на градските общини. От май 1868 г. новосъздаденият Държавен съвет започва проучването на вилаетското законодателство и на общинския експеримент в Цариград. След издаването на Закона за муниципална организация в столицата и острата съпротива на Главното равинство, Вселенската и Армено-грегорианската патриаршии е решено той да бъде включен в нов вилаетски закон.

През 1870 г. е издаден **Закон за управлението на вилаетите**, който допълва предходния Закон за вилаетите и определя окончателните рамки на вилаетската реформа. Той въвежда нова териториално-административна единица между общината и каазата – нахията, управлявана от мюдир, подпомаган от съвет на нахията. Мюдирът има значително по-широки права за административен контрол над общините от каймакама. Те обхващат не само чисто административната сфера и общинските избори, но и контрола върху населението и дори върху цялостната стопанска политика на общината.

Конкретизирани са и правата на селските кметове. Те са длъжни да оповестяват правителствените закони, правилници и наредби, да събират преките държавни данъци съгласно указанията на мюдири-

---

[72] **Тонев, В.** Документ за положението в Североизточна България в средата на 19 век. – В: ИДА. Т. 19. 1970, с. 194–195.

те, да уведомяват жителите при призоваването им на съд, да дават поръчителство за населението от общината, да заверяват пътни листове, да изпълняват общи полицейски функции в общината. Кметът е длъжен да изпълнява всеки административен акт, с който го натовари представител на по-висшестоящата администрация. Без да променя състава и функциите на съветите на старейшините в селските общини, законът ги задължава да изпълняват всички нареждания на администрацията, отправени до тях. Едновременно с това съветите на старейшините имат гарантирано представителство в нахийските административни съвети.

Очевидно Законът за управлението на вилаетите узаконява част от съществуващата практика, особено що се отнася до функциите на селските кметове и съветите на старейшините. Едновременно с това той я коригира в областта на традиционните механизми на решаване на междуселски въпроси. Вместо предвидения в Закона за вилаетите 6–12-членен помирителен съвет за решаване на спорове между различните общини, който има твърде неустановени процедури и практики, е въведен формалният административен съвет на нахията.

Този законодателен акт за пръв път постановява по-различна организация за градските общини – административните центрове на вилаетите, санджаците и каазите на основата на опита от градската общинска реформа в столицата Цариград. Тяхното управление се поверява на муниципални съвети, в които влизат председателят и помощник-председателят на съвета, градският лекар и градският инженер и шестима представители на населението. Те се излъчват чрез избори по националнорелигиозни общности и са с двугодишен мандат, като всяка година се сменя половината от изборния състав[73].

За съветници в градските съвети могат да бъдат избирани османски поданици, навършили 25 години, притежаващи жилище на територията на града, като един съветник не може да бъде такъв в два градски съвета. В съветите не могат да бъдат избирани лица с влязла в сила присъда, служащи в армията и полицията, кадиите и техните наиби и чиновници на заплата от градския съвет. Длъжността на член на градския съвет е безплатна и очевидно почетна, докато

[73] Ср. **БИА-НБИВ**, ф. 20, а.е. 210, л. 2.

неговите чиновници са платени. Съветът избира свой председател и негов помощник, като всички избори се утвърждават от мютесарифа, а назначенията се извършват от валията.

Заседанията на градските съвети са законни при кворум от две трети. При отсъствието на председателя и неговия помощник заседанията се ръководят от най-възрастния член на съвета. Решенията се взимат с обикновено мнозинство, а при равни гласове решаващ е гласът на председателя. Муниципалните съвети получават широки правомощия в областта на благоустройството, здравеопазването, поддръжката на пътищата, търговията, включително регулиране на цените и др. Те имат право да налагат глоби на нарушителите на техните решения[74]. Те са първият опит на Османската империя да въведе постоянно действащи общи общински органи в противоречие с традиционната система на милетска обособеност[75]. Едновременно с това е запазено традиционното и нерегламентирано управление по квартали (енории), което следва общите обичайни и законови правила за селските общини с мухтари и съвети на старейшините.

Ако началото на вилаетската реформа е посрещнато по-скоро положително от българското население, то Законът за управлението на вилаетите от 1870 г. предизвиква повече отрицателни реакции. Нововъведенията обикновено са критикувани за засиления кадрови и функционален контрол на провинциалната администрация над градските и особено над селските общини и за тяхната скъпа издръжка. Общинските съвети, както и всички други административни съвети, се представят като гнезда на корупция, симония, непотизъм и своеволие[76]. Тази теза е твърде устойчива във всички политически писания на възрожденската преса, представляващи различни и дори противоречиви политически идеи. Но тя същностно противоречи и на друга също толкова устойчива и популярна теза, че реформите останали "само на книга" и "мъртва буква".

Едновременното поддържане на две взаимоизключващи се тези може да бъде разбираемо в публицистиката, но едва ли трябва да се

---

[74] **Материалы**... Т. 1, вып. 1, с. 28–31.

[75] **Aristarchi bey**. Legislation Ottomane..., p. 7–38.

[76] **Свобода**, бр. 35 от 22 август 1870; **Право**, бр. 33 от 12 октомври 1871; **Напредък**, бр. 70 от 29 ноември 1875.

толерира в историческата наука. За съжаление тя също безкритично възприема и двете тези и ги отстоява паралелно не само от едни и същи автори, но и в едни и същи исторически изследвания. Ако тезата за мъртвородените закони е несъстоятелна сама по себе си, както показват почти всички изследвания върху провинциалните реформи от времето на Танзимата[77], то другата – за постоянното ограничаване на общинското самоуправление се нуждае от по-голямо внимание.

До началото на реформения период общините са напълно традиционни структури в рамките на шериата и на милетската система. Те имат най-широки, но напълно нерегламентирани функции и правомощия, които както могат да бъдат безкрайно разширявани в момент на бездействие на централната и провинциалната власти, така и безкрайно стеснявани и дори ликвидирани от тях[78]. Признатите от Османската империя права на Вселенската патриаршия са твърде слаба законова основа за ограничаване своеволията и дори за гарантиране на живота на основния им носител – патриарха.

С началото на Танзимата започва бавно и непоследователно създаване на регламентирана държавна и обществена администрация, която също така бавно, но последователно конкретизира своите структури и правомощия. Тези процеси са значително по-динамични и еднопосочни в централната, отколкото в провинциалната и в местната администрация. Въпреки това историята на целия Танзимат на практика се свежда до въвеждане на модерния принцип на "управлението на закона (rule of law)". Неговото прилагане, в което империята на султана никога не напредва твърде много, дава гаранции и на общинското самоуправление, както на всички други държавни и обществени органи. В този смисъл вилаетските реформи изиграват изключително важна и положителна роля за развитието на българските общини. Това личи както по значително по-оживената им дей-

---

[77] **Kornrumppf, H.-J.** Zur territorialen Verwaltungsgliederung des Osmanishen Reiches, ihrem Entstehen und ihrem Einfluss auf die Nachfolgestaten. – In: Ethnogenese und Staatsbildung in Sudosteuropa. Gottingen, 1974, S. 52–61.

[78] Ср. **Генчев, Н.** Възрожденският Пловдив, с. 154 и сл; **Каниц, Ф.** Дунавска България... Т. 1, с. 157–159.

ност, така и по високата оценка, която им дава по-късно Временното руско управление, стъпващо върху тях[79].

Същността на вилаетските реформи е включена и в членове 109–110 от **Османската конституция** от декември 1876 г., която предвижда съществуването на представителни съвети към административните управители във всички административни единици на империята. С член 112 се постулира и формалната милетска организация на обществото. В изпълнение на тези принципи в разгара на Руско-турската война през септември 1877 г. Отоманският парламент приема **Закон за градските общински съвети**. Според него всеки град се управлява от градски общински съвет в състав от 6–12 души според населението и значението на града. Мандатът е четиригодишен с преизбиране на половината от състава на всеки две години. Пасивното изборно право се получава при трийсетгодишна възраст и известен имуществен ценз, а председателят на съвета се определя и назначава от Вътрешното министерство измежду избраните общински съветници. Градският съвет определя бюджета и общата политика на общината и е отговорен пред съвета на вилаета. Така е отхвърлен опитът от Цариград, където председателят на съвета се избира пряко от съветниците и централната власт само го утвърждава[80]. Поради военната обстановка последният закон от вилаетската реформа не е приложен до края на войната, когато в устройството на общинската система на империята пряко се намесват представителите на Великите сили.

Учредяването на Българската екзархия на 28 февруари 1870 г. и постепенното оформяне на нейната териториална структура съвпада с приложението на вилаетската реформа и оказва сериозно влияние върху него. Това влияние до приемането на устава от Първия църковно-народен събор на 14 май 1871 г. е все още слабо, но по-късно започва да се засилва. Протоколите на Смесения привременен бъл-

---

[79] **Овсянный, Н. Р.** Русское управление в Болгарии в 1877–78–79 гг. Санкт-Петербург. Т. 1, 1906, с. 64.

[80] **S. Shaw & E. Shaw.** History of the Ottoman empire. vol. 2, Reform, revolution and republic: The rise of Modern Turkey, 1808–1975. CUP, 1977, p. 91–97; 123, 185.

гарски съвет, на Първия църковно-народен събор и уставът на Българската екзархия ясно показват ключовите функции на българските общини при конституирането и при по-сетнешното редовно функциониране на Екзархията в областта на събирането на църковните такси, провеждането на всякакви избори и преброяването на екзархийското паство[81].

Едновременно с това Българската екзархия оказва сериозно влияние върху вътрешната уредба на общинското самоуправление. Ако през 50-те и 60-те години на 19 век поради борбата с Вселенската патриаршия и под влиянието на модерните светски идеи вътрешната регламентация на българските общини прави известна стъпка в страни от модела на църковно-религиозните общини в духа на милетската система по пътя на светското начало, то след създаването на самостоятелната Българска национална православна църква тенденцията се променя. Българската екзархия успява да наложи това, което Патриаршията не е успяла – засилване на църковно-религиозните характеристики на общините при разширяване на техните компетенции. Както отбелязва Петър Цончев: "От 1871 г. председателят на градската община не се вече избира, а по право става такъв архиерейският наместник" [82].

Причините за това връщане назад може да се търсят в няколко направления и първото от тях е силата на традицията. Обичайните форми, структури и функции се оказват твърде устойчиви в общественото съзнание, а и примерът на останалите общини, изградени на милетския принцип, очевидно оказва влияние. На второ място трябва да се подчертае конкуренцията между двете православни църковни йерархии, която предполага водене на борбата между тях със сходни средства и методи. Сериозно влияние оказва и схизмата. За да докажат несъстоятелността ѝ, екзархийските дейци се опитват да ограничат дейността си в сферите на религията и това несъмнено се отразява и върху общинската система под контрола на Българската екзархия. На първо място в заглавията на всички достъпни устави на български общини от 70-те години на 19 век се подчертава, че става

---

[81] **Църковно-народният събор**, 1871 г. С., 2001.

[82] **Цончев, П.** Из общественото..., с. 541.

въпрос за църковни общини. Едновременно с това се очертават някои местни и типови особености.

Всъщност формалното начало на обособяване на признати от държавната власт български православни общини става в столицата на империята. На 24 септември 1871 г. с везирско ираде се нарежда избор на мухтари и ихтиар-меджлиси. В Цариград са оформени осемнайсет махали с български мухтари и съвети на старейшините, снабдени с официални печати[83]. Примерът на цариградските българи е последван незабавно в страната. Успоредно с изборите на основата на Екзархийския устав започва изработването на вътрешни устави или правилници.

Уставът на Копришката (Копривщенската) църковна община е приет на 27 август 1871 г. и поставя за нейна основна цел "да се положат в добър ред всичките общи в селото ни работи – църковни, училищни и пр., за успеха към просвещението и образованието на отечеството ни. По тоя начин тая община ще има длъжност да съхранява тия узаконения, които по обще съгласие и одобрение се наредиха" [84].

Ръководството на общината се осъществява от едно духовно лице и осем миряни, които се избират ежегодно на общинско събрание чрез тайно гласуване и по вишегласие. Това управление заседава два пъти в седмицата при кворум от две трети от членовете заедно с председателя. При отсъствие на някой от общинските съветници той има право да назначи свой заместник. Всички решения се записват от общинския писар в специална книга. Общинският съвет сам насрочва и организира изборите чрез общинско събрание, пред което се отчита. Съветниците могат да бъдат преизбирани.

Общината (т.е. общинският съвет) преглежда и одобрява сметките на църквите, училищата, касиерите, мухтарите и капзамалите в града. Тя представлява населението при преписки с други общини или с провинциалните и централни власти. Съгласно закона тя разрешава всички спорове между нейни жители. Общинският съвет пряко

---

[83] **Стамболски, Хр.** Автобиография..., с. 132.

[84] **професор архимандрит д-р Евтимий.** Юбилеен сборник по миналото на Копривщица (20.IV.1876 – 20.IV.1926). С., 1926, с. 645.

назначава епитропите и ръководи църковните и училищните дела. Неговите прояви не подлежат на публичен коментар. Важно право на съвета е изборът на нужното число аази (съветници в по-висшите провинциални административни съвети), които са длъжни да защитава нейните интереси и да решават всички въпроси след предварително споразумение с нея[85].

Ако уставът на Копривщенската община напълно се движи в рамките на милетските традиции отпреди вилаетската реформа и дори не отразява всички модернизационни моменти в османското законодателство, то практиката ѝ е значително по-свободна и многопосочна. Публикуваната кондика на общината ясно показва, че светското начало напълно доминира над църковното, а решаваните въпроси далеч надхвърлят тесните рамки на държавната и на вътрешната регламентация[86].

Значително по-консервативен е **Правилникът на новосъставената черковна община Кюстендилска** от 1 октомври 1871 г. Терминът "новосъставена" означава по-вероятно, че е образувана съгласно постановленията на Екзархийския устав, отколкото, че тогава българската община се отделя от Патриаршията[87]. Общинският съвет се състои от петнайсет членове на различните еснафи в града, но заседава под ръководството на митрополита всяка неделя в сградата на Митрополията. При отсъствие на владиката той поверява ръководството на друг свещеник. Заседанията са редовни, ако в тях присъстват повече от половината членове на съвета, а решенията се взимат в присъствието на поне две трети от състава. Те се записват в специална книга от общинския писар, който е един от учителите. Правилникът особено набляга върху редовното присъствие на съветниците и върху разискванията "без докачение" [88].

В сравнение с устава на Копривщенската община правилникът на Кюстендилската община отразява по-здравия контрол на екзархийските духовници върху общините в митрополитските центрове

---

[85] **Христов, Хр.** Българските общини..., с. 140–141.

[86] **Евтимий.** Юбилеен сборник..., с. 647–655.

[87] **Хр. Христов.** Българските общини..., с. 143.

[88] **БИА-НБКМ**, II А 609, л. 7.

и в населените места с архиерейски наместничества в сравнение с останалите населени места. Той се дължи на по-високия авторитет на висшето и въобще на черното духовенство сред населението и на необходимостта от засилване на представителния характер на българските общини в контактите им с османската администрация. Тази особеност до голяма степен съвпада и с традициите на Вселенската патриаршия, които Екзархията следва волно или неволно. В тази втора група вътрешни регламенти спада и **Уставът на Търновската община** от 8 декември 1873 г., утвърден от митрополит Иларион (Макариополски) и достъпен на руски език[89].

Въведението обяснява нуждата от подобен устав за правилното функциониране и успеха на общината и системата на представителното управление в изключително модерен за времето си дух. Първата глава набелязва основните цели на общината, като извежда на преден план грижите за образованието, последвани от поддържане на други "общополезни" заведения като болница, сиропиталище и др. Втората глава определя състава на общинските органи. Общинският съвет се избира от специално избирателно събрание, в което влизат по девет "достойни лица", излъчени чрез избори от "всяка църква" (и прилежащия ѝ квартал). Събранието е законно, ако присъства поне две трети от състава му. Другите глави също така детайлно описват правата и длъжностите в общината, начина на провеждане на заседанията и общото управление.

Като междинен случай между прякото влияние на висшия екзархийски клир в Кюстендил и Търново и доминиращото светско начало в устава на Копривщица се появява вътрешна регламентация, балансираща между традиционната религиозна и по-модерната светска форма. Такъв е примерът с **Устава на Свищовската черковна община**, датиран обикновено между 1871 и 1876 г.[90] Въпреки че поставя начело на общината като председател на тринайсет членния общински съвет свещеник, въпреки че само той (освен общинския писар и общинския слуга) има право на заплата и само неговият глас е двоен, в останалите постановки духовните лица и миряните са на-

[89] **Пак там**, II А 1263, л. 1–3.

[90] **Пак там**, II В 622, л. 1–5.

пълно изравнени. Уставът дори предполага участието на останалите свещеници в изборите за редовните членове на съвета. Общинският съвет има редовни заседания всяка седмица, като за тях е необходим кворум, а решенията му се взимат с вишегласие. Те се отнасят до контрола върху всички школски, черковни и манастирски имоти, които се записват в отделни книги, съхранявани от двамата касиери и писаря. Общината избира състава на училищното настоятелство и контролира всички негови решения, приходи и разходи. Тя се отчита и избира ежегодно пред "общенародно заседание".

Очевидно в своето поведение Българската екзархия се опитва да копира известните ѝ норми от Вселенската патриаршия не само по отношение на църковното, но и на общинското устройство. Нейните дейци оказват силно влияние в общините и особено в митрополитските центрове, докато отдалечеността от тях дава известна гаранция за по-голяма свобода и засилен светски подход в регламентацията и функционирането на общините. Тези различия все пак не трябва да се преувеличават, защото дори в Копривщица през лятото на 1875 г. пловдивският митрополит Паисий "определи свой наместник (т.е. свещеник) в града, който да бъде и председател на съвета"[91].

* * *

Вилаетските реформи от края на 60-те години на 19 век въвеждат началото на държавната регламентация за общините в империята, която взаимства много елементи от считаната за образцова тогава френска административна система. Реципирането на образеца обаче не е буквално и самоцелно, а е съчетано с милетската традиция. Въпреки усилията Османската империя не успява да се обособи като светска държава и това оказва влияние и върху общинската ѝ система. Затова представителният характер на цялата провинциална и местна администрация е твърде частичен и условен и обикновено зависи от добрата воля на представителя на централната власт по места.

В същото време българските общини под ръководството на Българската екзархия успяват да уредят своето вътрешно устройство и

[91] **Евтимий**. Юбилеен сборник..., с. 647–655.

функции чрез устави и правилници, които в много отношения допис-ват недостатъчната законова база и стесняват обхвата на неписаните обичайни норми. Този процес не е завършен до Освобождението и се развива успоредно със сходните усилия на Вселенската патриар-шия.

* * *

Развитието на българските общини в границите на Османската империя през 19 век минава през три ясно обособени етапа, които маркират променящото се отношение на централната власт към тях и бавната еволюция на милетската система. Важен елемент в това развитие внася българското национално движение. Тези етапи не съвпадат с общата периодизация на възрожденската епоха, където ключовата граница е Кримската война.

Първият етап се включва в класическия османски общински мо-дел и продължава до средата на тридесетте години на века. Той е ха-рактерен със самоуправлението на селските общини и кварталните общности в рамките на отделните милети и на традиционните отно-шения. Доминирането на религиозния фактор е очевидно и под негов контрол се развиват всички действия на общината. При отсъствието на държавно законодателство наличието на вътрешна регламентация е по-скоро изключение, отнася се главно за митрополитските и епис-копските центрове и обслужва по-скоро епархията като общност, от-колкото общината в населеното място.

Вторият етап започва от средата на 30-те години и продължава до средата на 60-те години на 19 век. Той се характеризира с пос-тепенното признаване на традиционните общини от централната власт, която им дава официални атрибути, известно заплащане и им вменява някои нови задължения. Това раздвижване води до появата на градски общини и извън митрополитските центрове. Развитието на българското национално движение води до засилване на светс-кия характер в тях и до обособяване на отделни от патриаршистките български общини, а през 60-те години и на "главни" или "съсре-доточни" общини в епархийските центрове. Тези процеси дават нов тласък на вътрешната регламентация, който съвпада и с появата на провинциална регламентация най-вече във връзка с изборите за про-винциални меджлиси.

Третият етап включва вилаетската реформа от края на 60-те години, когато държавата за пръв път регламентира общината като държавна, но и самоуправителна институция, започвайки със селските общини, за да стигне и до градските общини. Прилагането на вилаетската реформа съвпада със структурирането на Българската екзархия, която се опитва да наложи своя контрол върху българските градски общини и донякъде успява да стесни рамките на развиващото се светско начало от предходния етап. В тази обстановка идва Освобождението на България, което поставя българските общини в нови условия и пред нови възможности.

ОБЩИНИТЕ В ПЕРИОДА НА ВРЕМЕННОТО РУСКО УПРАВЛЕНИЕ (1877–1879)

Руско-турската освободителна война от 1877–1878 г. довежда до възстановяване на българската държавност. Изключителна роля в механизма на този процес имат българските църковно-народни или църковно-училищни общини, оформени през третата четвърт на 19 век въз основа на османското административно право и местните традиции. Като осъзнава значението на съществуващите институции и структури в териториите, населени предимно с българи, руското императорско правителство взема решение за изграждане на гражданско управление още в хода на войната около създадените български национални институции.

В това отношение Руската империя има сериозен опит от своята намеса на Балканите. Няколко записки на Никола Палаузов от началния период на Кримската война (януари – март 1854 г.) показват твърде сериозните мащаби и внимателно премислени идеи за тази намеса. Ако по време на първото сръбско въстание през 1806–1812 г. Русия изпраща свои чиновници за организиране на вътрешното управление в Сърбия[1], то през Руско-турската война от 1829–1830 г. усилията са много по-системни и целенасочени. Във всеки град или окръг е назначен по един руски офицер за комендант, който пряко контролира местните общински власти. Начело на градското управление застава изборен "старшина", "городничий", "градоначалник", "полицмейстер", подчинен на коменданта. Тази система е окачествена като много успешна, особено в Сливен, Ямбол, Карнобат, Котел, където "се установила от само себе си" и била "истинско народно управление". Това дава възможност българските общини да бъдат предпазени от "пагубното западно влияние, развратило румънците"[2].

[1] **БИА-НБКМ**, ф. 113, а.е. 64, л. 18.

[2] **Пак там**, а.е. 67, л. 39–41.

Никола Палаузов съветва да се използва този натрупан опит, като Петербург се опре на "благонамерени българи" от местното население или от преселниците в Русия и да създаде формирование от "волонтири" за поддържане на вътрешния ред, да проведе избори за административни съвети и да обърне особено внимание на селското управление. Широката система от четиринайсет мероприятия ще осигури ефективна пропаганда на императорското правителство сред българите и ще подтикне за тяхното по-бързо сближаване с руснаците[3].

Очевидно препоръките на Н. Палаузов са одобрени от военното командване и в началото на април 1854 г. той е зачислен към него със съветнически функции. Тук неговите възгледи стигат до създаването на специална Българска канцелария при Главната квартира, която ще "съсредоточи всичко относно българите", "ще представя нуждите на българите пред висшето военно началство и ще контролира местното население". Отделянето на военното от гражданското управление е ключът към успеха, защото военачалниците по места често се сменят и това не им позволява да изучат добре местните проблеми и да управляват ефективно завоюваните територии[4].

Руското командване предприема и практически мерки за прилагането на този предварителен план. В края на април 1854 г. то изпраща двама българи в Добруджа, които да проучат на място обстановката, да влязат във връзка с местни дейци и да подготвят въвеждането на тази система от мерки за гражданско управление. До есента на 1854 г. се обсъждат и списъците на "благонамерените" българи, които ще бъдат включени в управлението. Те включват Найден Геров, Стоян Изворски, Димитър Матвеев, Сава Радулов, Сава Филаретов, Александър Кавракски, К. Попович – общо трийсет и един души и още деветнайсет завършили в Русия[5]. Военните неуспехи след формирането на Кримската коалиция слагат край на тази тенденция, но тя не остава без последствие при следващата Руско-турска война.

---

[3] **Пак там**, л. 41–43.

[4] **Пак там**, а.е. 64, л. 10, 15–17; а.е. 67, л. 43.

[5] **Пак там**, л. 17, 19–21, 58 и сл.

1. Гражданско управление в условията на война (април 1877 – февруари 1878)

В подготовката си за война руското правителство се възползва от натрупаната информация и разработените идеи от Кримската война и през октомври 1876 г. учредява Канцелария за гражданско управление на освобождаваните отвъд Дунав земи към Главното командване на Дунавската армия, начело с княз Владимир Черкаски.

В **Инструкцията си от 16 ноември 1876 г.** петербургският кабинет му нарежда да събере необходимите статистически и исторически материали за съставяне на проекти за "постепенно въвеждане на новото гражданско управление"[6]. Тези реформи се планират по подобие на извършените в Полското царство, където успоредно с провеждането на аграрна реформа са укрепени и органите на местно самоуправление[7]. Събраните от комисията под председателството на полковник Леонид Соболев данни, обнародвани през май 1877 г. в Букурещ като **"Матеріалы для изученія Болгаріи"**, нагледно демонстрират относително стабилната традиция и правна регламентация на българските общини в края на османското господство. Вилаетската реформа е оценена високо, защото взаимства ред положения от френската административна система и изравнява законово регламентацията на органите на местното управление и самоуправление с най-добрите постижения на европейското административно законодателство. Известни отстъпления от тези принципи са наложени от специфичните условия на Османската империя, които довеждат до засилване на религиозните характеристики на общината, разбирана повече като общност от хора за сметка на чисто административните.

Тази особеност е добре схваната в анализа на османското законодателство при проучванията на Канцелария за гражданско управ-

---

[6] **Овсянный, Н. Р.** Русское управление в Болгарии в 1877–78–79 гг. Санкт-Петербург. Т. 1, 1906, с. 17–18, 161–163.

[7] **Пак там**, с. 6–8; **И. Козменко**. Руската дипломация и формирането на българската държавност след Освобождението. С., 1982, с. 42.

ление[8]. Затова Канцеларията си поставя за цел, от една страна, да запази съществуващите институции, с които българите са свикнали[9], а от друга – да им повери управлението поне на местно ниво, като използва тяхното числено надмощие над мюсюлманите. Тази идея е ясно отразена във **Възванието на император Александър II към българите** от 10 юни 1877 г.[10] Тя намира своето конкретизиране и в **Прокламацията на Главнокомандващия на Дунавската армия, Великия княз Николай Николаевич**, който постановява, че в хода на войната местните жители, извършили престъпления или простъпки, ще бъдат подсъдни както на общите углавни съдилища, така и на руските военнополеви съдилища "за бунт, заговор и неподчинение на Главнокомандващия на руската армия или на властите, учредени от него за управление на Края" и за запазване на "обществения порядък и спокойствие", което е имало най-широко тълкуване[11].

В **Инструкцията за учредяване на военнополицейско управление в Българския край** се постановява запазване на съществуващото териториално-административно деление и назначаване на военнополицейски началници във всяка териториална единица, които поемат пълното управление[12]. Традиционното местно самоуправление и съдебни институции се запазват в съществуващите дотогава териториални предели и юридически правомощия под контрола на военните власти. Основна роля в него играе началникът на каазата, който под ръководството на началника на санджака "пристъпва към учредяване на общественото устройство на християнските и мюсюлманските общества в своята каза, като започва това според обстоятелствата или от главното населено място на каазата, или от

---

[8] **Матеріалы для изученія Болгарии.** Бухарест, 1877. Ч. 1, выпуск 1, с. 1–28; выпуск 3, с. 21–82; Сб. **Освобождение Болгарии** от турецкого ига. Документы в трех томах. Т. 2. М., 1964, с. 99.

[9] **Овсянный, Н. Р.** Болгарія и болгары. Санкт-Петербург, 1900, с. 62 и сл.; **Владикин, Л.** История на Търновската конституция. С., 1994, с. 44.

[10] **Сборник матеріалов по гражданскому управлению и оккупации в Болгарии в 1877–1879 гг.** Санкт-Петербург. Т. 1, с. 5.

[11] **Пак там**, с. 6–7.

[12] **Пак там**, с. 15.

най-близкия пункт, до който се намира.[13]" Военнополицейският началник по правило преназначава мухтарите на населените места. Само в случай на отсъствието им или при явна неблагонадеждност избирането се предоставя на местните чорбаджии заедно с най-добрите стопани от християните. За сравнение съвсем различно се постъпва с мюсюлманските общини, където назначаването на мухтарите се извършва пряко от представителя на военната власт по съвета на българското християнско население, живеещо в съседство, ако те не са имали провинения по отношение на християните и притежават някакво имущество.

След назначаването на мухтарите се възстановяват и съществуващите общински съвети или съвети на старейшините (ихтиар-меджлиси). Едва след това започва възстановяването на гражданските власти в нахиите и каазите. В последните се възстановяват и съветите, като всеки селски съвет на старейшините избира най-много по четирима свои представители в тях, а християнското (т.е. българското) население трябва да преобладава[14]. Така именно общините лягат в основата на възстановяване на гражданското управление в териториите, които по-късно ще образуват новата българска държава. Канцеларията на княз Черкаски успява да се наложи над висшестоящата Главна квартира, която не одобрява обособяването на гражданското от военното управление[15]. Този конфликт е една от причините за настъпилата анархия в районите на военните действия, която отбелязват повечето съвременници[16].

Първоначално руските военни власти запазват всички правомощия на общинските съвети според Закона за вилаетите от 1867 г. и

---

[13] **Пак там**, с. 17.

[14] **Пак там**, с. 18; Ср. **Димитров, Д.** Управлението на българското село. С., 1948, с. 17; Сб. **Софийското общинско управление**, 1878–1879. С., 2000, с. 9–11.

[15] **Вестник Европы**, 1878, с. 385 и сл.; **Овсянный, Н. Р.** Руское управление..., с. 26–30; **Йосифова, П.** Княз Владимир Черкаски и фомирането на новобългарската държавност. – В: Създаване и развитие на модерни институции в българското възрожденско общество. С., 1996, с. 103–104.

[16] **БИА-НБКМ**, ф. 111, а.е. 333, л. 1–2; **Маринов, Д.** История на града Лом и Ломска околия. – В: Избрани произведения в пет тома. Т. 3. С., 2003, с. 546–549.

Закона за администрацията на вилаетите от 1870 г.[17] и съществувала-та традиция[18]. Постепенно с оглед на войната започват някои промени, които по-късно ще наложат създаването на нова регламентация.

Още непосредствено след обявяването на войната в края на май 1877 г. се очертават част от бъдещите вероятни задачи на общините под контрола на Канцеларията на княз Вл. Черкаски. На първо място се поставя поддържането на реда в страната и разоръжаването на мюсюлманското население[19]. Втората основна задача е снабдяването на руската армия с продоволствие[20]. Не е пропуснат дори маловажният на пръв поглед въпрос за замяна на турските общински печати с български като ярък символ за промяна на държавната власт по места[21]. От особено значение е и предварителното желание на Канцеларията да отмени омразния на населението натурален десятък (юшур). Това налага събирането на точни статистически сведения за неговото заплащани от населението, които отново трябва да бъдат възложени на общинските органи[22].

Именно във връзка с последните намерения е поставено началото и на частичното разширяване на правата на общините с издадените на 5 юни 1877 г. **Главни основания за казионното управление**. На мухтарите се вменява задължението да задържат всички храни, събрани от изкупвачите в специални помещения и да ги предадат на руските власти за обслужване на армията[23]. Средствата, събрани по този начин, както и допълнителната сума от 200 000 рубли, отпусната на Дунавската армия, ще се изразходват за издръжката на

---

[17] **Манолова, М.** Правното положение на българската община през последните десетилетия на османското владичество. – В: ИИПН. Т. 21, 1967, с. 183–203; **същата**. Към въпроса за административните реформи в Турция от втората половина на XIX век. – В: ПМ, № 3/1967, с. 42 и сл.

[18] **Паскалева, В.** За самоуправлението на българите през Възраждането. – В: ИИИ. Т. 14–15, 1964, с. 73 и сл.

[19] **БИА-НБИВ**, ф. 19, а.е. 3, л. 53–56, а.е. 4, 83–106, 107–133.

[20] **Пак там**, л. 107–133; **Начович, Г.** Из Дневниците. С., 1999, с. 64–65.

[21] **БИА-НБИВ**, ф. 19, а.е. 5, л. 206; **Цончев, П.** Из общественото и културното минало на Габрово. В. Търново, 1996 (1934), с. 567.

[22] **БИА-НБИВ**, ф. 19, а.е. 3, л. 57–58.

[23] **Сборник матеріалов**... Т. 1, с. 8.

гражданското управление. Много общини, особено селските обаче, остават без финансова подкрепа[24].

Въвеждането на гражданско управление след 4 юли 1877 г. в освобождаваните територии отбелязва нов етап в развитието на българските общини. Първоначалните идеи на Канцеларията на княз Черкаски не винаги могат да намерят приложение и това води до известни промени в регламентацията и на общините. Още на 7 юли с.г. са обнародвани **Главни основания за гражданското управление на санджаците и окръзите на Българския Край**, който поставя началото на преминаване от османското към временно законодателство, касаещо общините в страната[25]. Канцеларията има намерение да проведе избори за общински съвети (ихтіар-меджлиси) и кметове (мухтари), което става само на някои места и то със сериозно закъснение. Досега документи и сведения за избори са запазени основно за предбалканските градчета в Северна България – Дряново, Трявна, Тетевен, Лом, Орхание и др.[26] Очевидно намерението не е осъществено поради други неотложни проблеми, свързани с войната. Военновременните избори често са провеждани формално, а и невинаги са добре посрещнати от местната българска интелигенция[27]. Това естествено довежда до масово назначаване на кметовете и общински административни комисии от военните власти, както разпорежда инструкцията от 3 юни с.г.[28] Формираната по този начин общинска

---

[24] **Пак там**, с. 31–35.

[25] **Пак там**, с. 23.

[26] **БИА-НБКМ**, ф. 68, а.е. 18, л. 19; **Тодоров, Г.** Временното руско управление в България 1877–1879. С., 1958, с 82; **Маринов, Д.** История на града Лом..., с. 551; **Манолова, М.** Нормотворческата дейност на Временното руско управление в България (1877–1879). С., 2003, с. 48.

[27] **БИА-НБКМ**, ф. 22, а.е. 842, л. 1–3; **Икономов, Т.** Мемоари. С., 1973, с. 167–168; **Панчев, Т.** Из архивата на Найден Геров. Т. 1. С., 1911, с. 720–722; **Гандев, Хр.** Руското окупационно управление 1877–1879 г. – В: Българска мисъл. № 10/1936, с. 636–637; **Бужашки, Е.** Възникването на буржоазната политическа система в България. – В: България 1300. Институции и държавна традиция. Т. 1, с. 666–667.

[28] **Доклад до 14 ОНС** на Парламентарната комисия за изработване щатове на чиновниците. С., 1911, т. 1, с. 15–19; **Бужашки, Е.** Цит. съч., с. 664–

администрация често се разглежда от руския офицер като "просто оръдие в неговите ръце, че няма никакви права, дори няма право да арестува престъпници – българи", което поражда напрежение между освободители и освободени[29]. Този конфликт е много по-ясно изразен в районите на Западна България, където навлиза сръбската армия[30].

Съгласно Главните основания от 7 юли 1877 г. губернаторът по предложение на окръжния началник има право да утвърждава и в крайни случаи да уволнява председателите на градските съвети и да ги заменя с други, както и цялостно да контролира работата им и решенията, които те вземат. Правото на контрол се разпростира и върху провеждането на ревизии и стига до разпускане на съвета и провеждане на нови избори. В случай на съпротива или бездействие от страна на градския съвет губернаторът има право да предприеме всички мерки, които счита за нужни за правилното развитие на града. Всички разходи от градските и обществените средства стават само след изричното му разпореждане. Губернаторът получава право по свое усмотрение да създава от местните жители "особена пеша и конна полицейска стража", чиято издръжка се поема от общината, а тя може да бъде подпомогната и от Гражданското управление до пет хиляди рубли на окръг. За нейното ръководство в големите градове и други значителни населени места се въвежда длъжността "полициймейстер". Губернаторът получава и известни правораздавателни функции по инициатива на общинските съвети. При неспазване на техни законни нареждания провинените могат да бъдат задържани до един месец в затвор и да им се налага глоба до сто рубли от губернатора, ако не са служители в гражданското управление[31].

Временното руско управление сериозно разширява традиционните права на местните общински съвети и на мухтарите във финан-

---

665; **Греков, М.** Как ние освобождавахме България. Т. 2. С., 1990, с. 10, 32 и др.; **Васильов, Т.** Моят дневник. С., 1994, с. 20–21.

[29] **БИА-НБКМ**, ф. 112, а.е. 24, л. 1–3; Сб. Руско-турската война (1877–1878). С., 1998, с. 82–83.

[30] **БИА-НБКМ**, ф. 111, а.е. 36а, л. 20–39.

[31] **Сборник матеріалов**... Т. 1, с. 26–27.

сова област с цел да осигури средства, храни и фураж за издръжката на воюващата армия. В **Инструкцията за събиране на десятъка** от 11 юли 1877 г. мухтарите и аазите играят основна роля при определяне размера на данъка както в пари, така и в натура. Поради липса на кадастър на редовно водена данъчна документация и отсъствие на редовната османска администрация властите в санджака са задължени да се обръщат за сведение към "наново избраните или утвърдените в длъжност старейшини и мухтари, а също към членовете на местните градски съвети и към чорбаджиите". Общината е задължена да разхвърли определения ѝ налог на отделните жители на основание на местната практика и обичаи за събиране на данъка. За изпълнението на това решение трябва да се състави заповед, споразумение или решение, които се подписват от всички грамотни в населеното място. Неграмотните поставят печат, а при липса на такъв – кръст или друг обичаен знак. Ако данъкът се определя по време на жътва, тогава се взема в натура и веднага се отделя в специално помещение на отговорността на мухтарите и старейшините, откъдето се предава на хазната. Ако се пропусне този момент, то десетата част се определя в пари, а по-късно в момента на предаването ѝ се преизчислява отново в натура и така получената част се предава на окупационните власти[32].

За събиране на десятъка отговарят лично мухтарите, старейшините и най-възрастните членове на общината съгласно решението. Те предават събрания данък в касите на окръга, като трябва да съберат половината от размера му през септември 1877 г., а остатъка на равни части през октомври и ноември с.г. Подаването на жалби от населени места против разпределението, извършено от органи на окупационните власти, става по писмен ред до губернаторите, като жалбата се подписва от мухтарите и членовете на съвета на старейшините. Общинските съвети могат да искат и разсрочка на плащанията, намаление или дори опростяване на данъка поради разоряване на населените места от мюсюлманите или природни бедствия като скакалци, пожари и наводнения[33]. Ако се наложи действащата армия да рекви-

[32] **Пак там**, с. 38–39, 41.

[33] **Пак там**, с. 40.

зира храни и фураж преди срока за изплащане на данъка, то тя издава квитанции на мухтарите или на старейшините и взетото се приспада от общия обем на данъка. Това изключение няма сила за извършените реквизиции от нивите на мюсюлманите, ако са напуснали района до пристигането на руските войски. Ако необходимото за военните части количество превишава размера на наложения десятък, тази част от данъка се заплаща от окупационните власти на общината.

С оглед конкретизиране на дейността на общинските съвети се въвеждат нови задължения с **Правилата за "подводната" – т.е. за транспортната повинност** от 20 юли 1877 г. По предписан от окръжния началник наряд за всяко село или град в тридневен срок той трябва да бъде равномерно разпределен от местния общински съвет върху населението. Допуска се както отбиването на повинността, така и откупуване, което се извършва чрез мухтарите[34].

Налагането на допълнителни задължения върху селските и градските общински съвети, непредвидени в османското законодателство, върху което Временното руско управление има намерение в началото на войната да се опре поради конкретните военни нужди на руската армия, постепенно довежда до идеята за преминаване към временно законодателство в края на юли и началото на август 1877 г. В **Рескрипта на Великия княз Николай Николаевич до Завеждащия гражданските дела** определено личи намек, че работата по устройството на административните съвети на градските общини и окръзи е забавена и създава проблеми пред ръководството на Дунавската армия[35]. Сблъсъкът на предварителните планове с реалностите на войната има за резултат издаването на първата сравнително цялостна регламентация за общините чрез **Временните правила за управителните (административни) съвети в окръзите и градовете на България**, утвърдени от Главнокомандващия на 8 август с.г. Те са изработени като допълнение към Положението за гражданско управление от 7 юли с.г. и конкретизиране на текста за пълномощията на губернаторите[36].

---

[34] **Пак там**, с. 43 и сл.

[35] **Пак там**, с. 48.

[36] **Манолова, М.** Формиране и развитие на българския буржоазен държавен апарат. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 68, 1978, с. 93–95.

Управителните или административни съвети в градовете и окръзите, съществували до завземането им от руската армия, продължават или възобновяват дейността си по устройството на военнополицейското и гражданското управление на края. При това за разлика от съществувалото положение, когато в центъра на административната единица съответният съвет е управлявал както града, седалище на съвета, така и прилежащата му кааза, нахия или санджак, сега за пръв път ясно и точно се разграничава градския от окръжния административен съвет. Така на практика в градовете – окръжни центрове започват да функционират два отделни управителни съвета с различни строго отграничени компетенции. Това допринася за по-доброто обособяване на общинското самоуправление от регионалното. Правилата допускат и по-опростено градско управление в по-малките градове с оглед местните нужди и финансови икономии[37].

Управителните съвети на градовете се състоят от членове по право и членове, избрани от населението. По право влизат най-старшият по духовно звание свещеник от православното вероизповедание, а при наличие на гръцко население, принадлежащо към Вселенската патриаршия, участва и неин представител. Представителите на останалите вероизповедания участват в заседанията на съвета с право на съвещателен глас само по въпросите, касаещи пряко съответното изповедание. Изборните членове на съвета са на брой от четири до дванадесет по преценка на губернатора и съобразно местните обстоятелства. Началниците на окръзите са отговорни в съответния административен съвет броят на членовете християни винаги да преобладава над броя на членовете от нехристиянските изповедания. При нужда се прибавят необходимото число изборни членове-християни със съгласието на губернатора. Изборите се провеждат съгласно съществуващите местни традиции и действуващото османско законодателство.

Съветът с обикновено болшинство си избира председател, който по предложение на началника на окръга се утвърждава от губернатора. Последният по изключение има право да уволни председателя и да го замени на този пост с друг член на съвета по собствена пре-

[37] **Сборник матеріалов**... Т. 1, с. 49.

ценка. Началникът на окръга има право да председателства административния съвет, когато счита за необходимо и "въобще ръководи дейността на съвета чрез избрания председател". По предложение на съвета се съставя Постоянно присъствие, което заседава постоянно и взема решения от името на целия съвет. То се състои от председателя на съвета и трима негови членове, от които един е секретар на съвета и на Постоянното присъствие. Постоянното присъствие се назначава от губернатора, който може и да не се съобрази с предложението на съвета за състава на присъствието. Останалите членове на съвета се смятат за почетни членове и се свикват на заседание при изключителни случаи само с разрешение на окръжния началник. Членовете на градския могат да бъдат и членове на окръжния съвет.

Управителните съвети нямат право да се намесват в полицейските дела, които са изцяло под ведомството на окръжния началник. Те имат административно-стопански права на основата на съществувалото османско законодателство и на своите права и задължения, които допълнително ще бъдат обявени с разпореждания на руските окупационни власти. Те се свеждат до три основни групи : 1) грижа за правилно разхвърляне и събиране на данъците; 2) контрол върху съществуващите училища и болници и грижи за тяхното развитие и 3) оказване пълно съдействие на окупационните власти. Губернаторите осъществяват контрол върху работата на местните съвети и ги ревизират пряко или чрез определени за целта лица, като в случай на неуместни действия на съвета имат право да го разпуснат и да насрочат нови избори. При бездействие и неизпълнение на нарежданията на окупационните власти могат пряко да предприемат необходимите за изпълнението им мерки[38].

Към правилата е приложено и **Временно разписание за длъжностите на съветите** и полагащите им си заплати. Трябва да се отбележи, че председателят, членовете, член-секретарят и писарят на

---

[38] **ДА-Сф**, ф. 1к, оп. 2, а.е. 63, л. 1–4; **Койчева, В.** Гражданската власт в Стара Загора по време на Освободителната война (1877–1878) – В: ИМЮИБ. Т. 3, 1980, с. 107–115; **Русева, Р.** Помощта на русите за изграждане на административната уредба в Ямбол (1877–1878) – В: ИМЮИБ. Т. 14, 1991, с. 210–218.

градските съвети получават същата залата както съответните им длъжности от окръжните съвети. Издръжката на един градски управителен съвет е в размер на 68 400 пиастра за заплати и 3 000 пиастра за канцеларски разходи[39].

Временните правила от началото на август 1877 г. създават относително трайна основа на ограничено местно самоуправление, което може да функционира само при строго следване на политиката на централната власт. Нейните прерогативи и контрол са толкова цялостни и всеобхватни, че до голяма степен правят елемента на самоуправлението фиктивен. Управителните съвети са повече органи на централната власт, отколкото институти на самоуправлението. Това се дължи както на традицията от годините на османското господство, така и на съществуващата в Руската империя система на местно управление и самоуправление, в която самоуправителният елемент е слабо развит въпреки идеологизираната теза за изключителната роля на общината в живота на славянските народи. Влияние върху тази временна регламентация оказват непознаването на местните условия и кадри от дейците на гражданското управление, наличието на силен враждебен мюсюлмански елемент в отделни райони на страната и продължаващите военни действия, голяма част от тежестите, които трябва да паднат върху гърба на местното българско население.

В тази насока е и специализираното временно законодателство, излязло непосредствено след приемането на Временните правила за административните съвети. На 8 август 1877 г. са обнародвани и **Временни правила за образуване в България на полицейска волнонаемна стража и въоръжени местни караули**, които разширяват тежестите, наложени върху общините. Въпреки общата постановка, че в караулите се зачисляват хора на собствена издръжка, се допуска издръжката да бъде поета от селската община или от градския квартал, в който те служат. Като се знае, че тези длъжности са поети основно от опълченците, на които Временното руско управление има доверие, без съмнение поемането на издръжката от самоуправителните тела става обичайна практика. Самото назначение се осъществява по препоръката на местните съвети, а оръжието се раздава "под

[39] **ДА-Сф**, ф. 1к, оп. 2, л. 5; **Сборник матеріалов**... Т. 1, с. 53–54; **ДА-Тщ**, ф. 45к, оп. 2, а.е. 1, л. 1–3.

надзора и пълната отговорност на местните мухтари и старейшини по описи"[40].

Именно преобладаващите действия на селските и градските съвети като органи на властта е отразено в **Заповед No 132** от 9 август 1877 г. за създаване на Военнополеви съдилища и във Временните правила за тях от същата дата[41]. Те повтарят подсъдността за неподчинение на централната, но и на местните власти на военнополевите съдилища и натоварват мухтарите и общинските съвети да охраняват военните складове на тяхна територия и конкретизират отчетността при извършване на реквизиции за нуждите на армията. В същия смисъл е и резолюцията на главнокомандващия за фуражната реквизиция от Тутраканския санджак[42].

Към началото на септември 1877 г. пред селските и градските общински съвети е поставена и неотложната задача за настаняване и устройване на бежанците от неосвободените краища на страната. Още в края на юли Временното руско управление със съдействието на местните органи на самоуправление предприема първите стъпки към настаняване на бежанците в изоставените от турците къщи, разрешава им да прибират реколтата от изоставените ниви, която не е реквизирана, раздава помощи в натура и в пари и под надзора на градските власти в Търново и Дряново организира работа срещу заплащане, за да осигури съществуването им[43]. С настъпването на зимата положението се усложнява и княз Вл. Черкаски предлага по-активно да се работи с общинските власти за решаване на проблема под контрола на губернаторите. Доколкото акцията е в границите на традиционната благотворителност, се предлага създаването на комитети от местни жители, бежанци и духовни лица. По същество тази работа отново се извършва от общинските съвети, които привличат и други лица за сътрудници[44]. От началото на октомври с.г. тази система от мерки се разпростира и в Тулчанския санджак.

---

[40] **Пак там**, с. 57 и сл.; **ДА-Сф**, ф. 41к, оп. 1, а.е. 173а, л. 10.

[41] **Сборник матеріалов**... Т. 1, с. 58–61.

[42] **Пак там**, с. 72–75.

[43] **БИА-НБКМ**, ф. 11, а.е. 33, л. 3–19, ф. 12, оп. 1, а.е. 57, л. 190–201; **Душанов, Д.** Спомени (Писма и документи. Публицистика). С., 1989, с. 125.

[44] **Тодоров, Г.** Цит. съч., с.

В края на 1877 г. регламентирането на общинското самоуправление в България приключва с изработване на **Инструкция, определяща реда на действие и предмета на ведомство на управителните окръжни и градски съвети**. Като повтаря зависимостта на общинските органи от делегатите на централната власт – губернатори и окръжни началници, документът конкретизира общите постановки от Положенията от юли 1877 г. и Временните правила от август с.г.[45] Постоянното присъствие на съветите според инструкцията заседава ежедневно освен в празничните дни от десет часа сутринта до два часа следобед, а при извънредни обстоятелства се допускат и вечерни заседания. Председателят има решаващ глас при гласуване. Той разпределя и работата между останалите членове на съвета. Кворумът се определя на двама члена (постоянни или почетни) и председателят на съвета. Всички прошения до съвета се адресират до окръжния началник или полицейския началник (полиціймейстера), които ги предават на секретаря на съвета с бележки или мнения по повдигнатия въпрос. Без да имат задължителен характер, те очевидно предрешават решенията на административния съвет. С решения на съвета се оформят всички разходи, разпределението на данъците и налозите, разглеждането на жалбите по тяхното разпределение и всички искове по стопански дела. Те се завеждат в отделни журнали, които се представят на висшата власт за утвърждение. При отказ на окръжния или на полицейския началник да утвърди протоколно решение на съвета, спорът се отнася до губернатора, чието решение е окончателно. Като арбитри действат и окръжните и полицейските началници при протоколирано особено мнение от член на съвета, особено по финансови въпроси. При промяна на обстоятелствата окръжният началник може да отмени протоколно решение на съвета, а одобрено от окръжния началник може да бъде отменено от губернатора. След отмяната съветът задължително отново се занимава с повдигнатия въпрос и взема ново решение.

Точно определени са и ранговете на актовете, които излизат от всеки административен съвет. Актовете, предназначени за губернатора, окръжния или полицейския началник са "представления", а от

---

[45] **Сборник матеріалов**... Т. 1, с. 76–82.

тях те получават "предписания". Актове на съветите до по-нисшите органи или до лицата са "отношения". Кореспонденция между два административни съвета, дори в един и същи град, е допустима само чрез окръжните власти[46]. В случай, че съветите не могат да се справят с някои от своите задължения, губернаторът може да изземе тези ресори от ведомството на съвета и временно да ги предаде на окръжния или полицейския началник.

Правомощията на съветите са строго определени. По гражданското управление те включват правилно разпределение и събиране на държавните данъци, повинности и налози; поставяне на оценка на недвижимо имущество, подлежащо на налог по стойност и о доходност; определяне на получаваните от частни лица доходи и на данъка върху тях; управление на държавното имущество, оставено под тяхно ведомство; определяне на държавните вземания от тютюна, спиртните напитки и др.; управление на имуществата на отсъстващите мюсюлмани. По административното управление са включени изпълнение на всички възложени от представителите на централната власт поръчения и оказване на пълно съдействие, особено по отношение на армията; изготвяне на всички нужни сведения за управляваната територия и населено място; разглеждане на всички жалби, адресирани до тях; съставяне на приходно-разходната част на бюджета; произвеждане на търгове и сключване на договори по реда, предложен от губернатора. По местните стопански въпроси те отговарят за прокарване и поддръжка на пътищата, мостовете и пристанищата, на народните училища; грижа за санитарното състояние на населението и ветеринарното на района; контрол върху земеделските каси; мерки за стимулиране на земеделието, търговията и промишлеността и намеса в гражданските съдилища при граждански искове по стопански въпроси. По въпросите на общественото благоустройство са включени грижите за поддържане на арестантските помещения и на арестуваните, на лечебните заведение, на сиропиталища и старопиталища и широк кръг от въпроси като надзор върху строителството, поддържане на противопожарна служба и предприемане на мерки за поддържане на обществения ред и личната безопасност. Към задъл-

[46] **Сб. Софийското общинско управление** – целият.

женията на градските съвети инструкцията специално добавя осветлението по улиците, водоснабдяването, градското благоустройство и градските данъци[47].

Известна модификация на оформената общинска система е извършена в началото на 1878 г. със специална **Инструкция за въвеждане на управителни съвети във Филипополския санджак**. Опитвайки се да отрази местни особености, тя постановява, че две трети от членовете на градските съвети трябва да бъдат избирани или назначавани от преобладаващото българско православно население. От неговите среди трябва да бъде назначаван и председателят на градския съвет[48].

Инструкциите отбелязват окончателното военновременно регулиране на общинското устройство и става основа за окомплектоване на цялата местна самоуправленска система в страната. Въпреки ограничените права на самоуправителните съвети и ограничителния контрол на представителите на централната власт, тази система за пръв път в страната превръща общината от верска (в рамките на традиционната османска милетска система) в чисто административна единица, в духа на модерната европейска законодателна практика. Немалко от тези елементи са използвани по-късно от Временното руско управление след приключване на войната, а и от първите български правителства при организирането и уредбата на общините. Въведената система на общинска организация е съчетание от силно централизирана държавна власт от типа на абсолютната монархия по всички общодържавни въпроси с относително широка възмож-

---

[47] **ДА-Сф**, ф. 41к, оп. 1, а.е. 173а, л. 8–10; **БИА-НБКМ**, ф. 11, а.е. 33, л. 1–2; **ДА-Тщ**, ф. 45к, оп. 2, а.е. 1, л. 1; **Каниц, Ф.** Дунавска България и Балканът, б.м.г. Т. 2, с. 48; **Пешев, П.** Исторически събития и деятели от навечерието на Освобождението ни до днес с бележки за живота ми. С., 1993, с. 118; **Милчева, Кр.** Дейността на Софийската община през Временното руско управление (Преглед на първите две протоколни книги). – В: ИДА. Т. 58, 1988, с. 271–282; **Мнлчева, Кр. и М. Недева.** Из протоколите на Софийско градко общинско управление. – В: ИДА. Т. 67, 1994, с. 359–361; **Маркова, Л.** Сельская община у болгар в 19 в. – Славянский этнографическия сборник, Труды Института этнографии АН СССР. Т. 62, 1960.

[48] **Овсянный, Н. Р.** Русское управление... Т. 1, с. 290–301.

ност на местните самоуправителни тела да дават мнение по всички въпроси, касаещи местното развитие[49]. Макар и незадължителни за органите на централната власт, те оказват влияние върху нейните решения и върху цялостната политика, която тя провежда.

С приключване на Руско-турската война със Санстефанския предварителен мирен договор от 19 февруари 1878 г. се поставя край на военновременния етап от развитието на общините, който има преходен и нестабилен характер. Стройната и логична система на провинциалното и общинско управление, която личи от директивните документи от времето на гражданското управление на Канцеларията на княз Вл. Черкаски изглежда, е била модифицирана в някаква степен при прилагането си, защото сред българските дейци, участващи в най-високите слоеве на управлението, нерядко се обсъждат неговите слабости, а веднага след сключването на мира дори се стига до схващането, че има силно недоволство от него в "масата на българската интелигенция". За оформяне на това мнение влияние оказва естественото русифициране на администрацията и особено на административния език. В Пловдив дори е открит временен курс по руски език за чиновници и преводачи на руски език към администрацията[50].

Генерал Дмитрий Анучин, който временно наследява княз Вл. Черкаски, след смъртта му на горната дата, продължава започнатата от предшественика си линия[51]. Единственият нормативен акт, касаещ общинското управление, е **Положението за окръжните казначейства на Българския край** от 24 март 1878 г. Според него се забранява на всички управителни и съдебни съвети сами да произвеждат разходи, а постъпващите в техните каси приходи трябва да бъдат внасяни в окръжните казначейства, откъдето ще получават сумите за разходи[52]. Така окончателно се завършва идеята за отделяне на финансовото от гражданското управление.

---

[49] **Владикин, Л.** Цит. съч., с. 37.

[50] **БИА-НБКМ**, ф. 112, а.е. 1, л. 2; **ДА-Сф**, ф. 1к, оп. 2, а.е. 530, л. 1; **Маринов, Д.** Стефан Стамболов и новейшата ни история. Летописни спомени и очерки. С., 1992. Ч. 1, с. 45.

[51] Ср. **Овсянный, Н. Р.** Русское управление... Ч. 1, с. 195–199.

[52] **Сборник матеріалов**... Т. 1, с. 114.

На 25 април 1878 г. влизат в сила и **Временните правила за образуване на земската войска на Българското княжество**. Нейната издръжка пада върху държавната хазна и върху общините. При свикване на набора от окръжния началник мухтарите получават лично разпределението и свикват съвета на старейшините. Той определя кои младежи според възрастта си ще бъдат свикани в набора и кои ще бъдат освободени от военна служба поради семейното им положение. Решенията на съвета подлежат на утвърждение от окръжния началник[53].

От средата на март 1878 г. започва и въвеждането на българския език в администрацията, а с поредица циркулярни писма е направен превод на турските и руските административни термини на български език и използването им става задължително в служебните преписки[54].

2. Руската окупационна общинска система (февруари 1878 – май 1879)

Краткото тримесечно управление на ген. Димитрий Анучин завършва на 8 май 1878 г., когато в седалището на Временното руско управление пристига княз Александър Дондуков-Корсаков, назначен за императорски комисар според клаузите на предварителния договор и съчетаващ гражданската и военна власт в страната. Инструкцията, получена от княза и разработена от покойния княз Черкаски, предвижда продължаване на усилията за уредба на новата държава в духа на започнатите реформи. В нея изрично се набляга на нуждата от по-широко местно самоуправление[55]. Тази необходимост е, от една страна, поради приключването на войната и премахването на изключителното положение, в което се намира територията на бъдещото княжество, а от друга – поради значителните неуспехи в работата на административните съвети, констатирана от предприетата

[53] **Сборник матеріалов**... Т. 2, с. 12–13; Сб. Софийското общинско управление, с. 44.

[54] Сб. Софийското общинско управление, с. 19–21.

[55] **Сборник матеріалов**... Т. 3, с. 269.

в края на май с.г. ревизия. Тя установява пропуски както в работата на самите съвети, така и недостатъчната квалификация на членовете им и твърде общия характер на уредбата на самоуправителните тела[56]. Решенията на конгреса на Великите сили в Берлин (1 юни – 1 юли 1878 г.) оставят Временното руско управление в нови условия за работа. Съкращаването на срока на управлението от две години на девет месеца и рязкото териториално ограничаване на обхвата на работата му в значителна степен водят до по-интензивни мероприятия и до въвеждане на ново устройство на общинското самоуправление на основата на съществуващото по време на войната, но насочено и към бъдещия мирен период.

На 19 септември 1878 г. императорският комисар утвърждава ново **Временно положение за градските съвети в Княжество България**. Член 1 от него гласи, че "Попечението и разпореждането по градското стопанство и благоустройство се предоставят изцяло на градското обществено управление, а надзорът за законното прилагане на това – на губернатора, на точното основание на тези правила"[57]. Градски (общински) съвет се учредява във всеки град на Княжеството. Той действа самостоятелно в пределите на предоставената му власт, а случаите на намеса на органите на централната власт са специално указани. Съветът не може да надхвърля делегираната му власт със своите разпореждания и постановления, а подобни актове са недействителни.

Общинските съвети в градовете се състоят от председател, три постоянни и четири до дванадесет почетни членове, избирани за срок от две години от градските жители без разлика на вероизповеданието. Затова в съвета трябва винаги да има точни списъци на градското население, владеещо някакво недвижимо имущество и на лицата, занимаващи се със свободни професии, занаяти или промишленост, с отбелязване на всяка промяна в положението им. Към 15 октомври, в годината на общинските избори, съветите трябва да съставят избирателните списъци на първоначалните избиратели, а и на лицата, ползващи се с пасивно избирателно право. То включва

---

[56] **ДА-Сф**, ф. 1к, оп. 2, а.е. 529, л. 24–25; **Владикин, Л.** Цит. съч., с. 38–39.

[57] **Сборник матеріалов**... Т. 1, с. 179.

възрастов ценз от трийсет години, ценз грамотност и условията за активно избирателно право. Активното право е регламентирано с ограниченията: неподсъдност, българско поданство, двайсетгодишна възраст, владеене на някакъв недвижим имот в града от избирателя или от родителите му. С активно право се ползват и народните учители с висше или средно образование и всички градски жители, прехранващи се от занаяти, търговия или промишленост, дори и без да притежават недвижима собственост в рамките на града.

За участващи във втората степен на изборите (т. нар. "гласни") могат да бъдат избирани само избиратели, достигнали трийсетгодишна възраст. С право на глас при изборите се ползват и обществени сдружения, манастири и църкви, владеещи недвижимо имущество в града и неосвободени от градски налози. Ако няколко собственика владеят обща собственост в града, то всеки от тях се ползва от правото на глас. Всеки от гласоподавателите има по един глас. Гласните се избират по квартали с обикновено мнозинство от подадените гласове при съотношение 1 гласен на 50 домакинства, а в градовете с по-малко от 500 домакинства – по един на 25 домакинства. Изборите за гласни се провеждат на 1 декември. На 15 декември по покана на стария градски съвет гласните се събират, за да изберат новите му членове. Изборът се ръководи от председателя на стария състав на съвета и се смята за законен при присъствие на поне толкова гласни, чийто брой е два пъти по-голям от определения брой за членове на съвета. От избраните четири постоянни членове губернаторът определя новия председател на съвета. Избраните нямат право да откажат да изпълняват длъжността си. Изборите се провеждат съгласно обичая с тайно гласуване, а на същото заседание гласните могат да определят размера на заплатата на постоянните членове и да извършат ревизия на стария състав на общинския съвет. Контролът върху подготовката на изборите е поверен на окръжния началник, а контролът върху изборните резултати – на губернатора, който при констатиране на нарушения се обръща към губернския управителен съвет[58].

Процедурата по работата на съвета е съвсем опростена. Председателят има право на решаващ глас, а решенията се взимат с прос-

[58] **Пак там**, с. 182–184.

то мнозинство. Заседанията са ежедневни освен в празници, но при нужда могат да се свикат и извънредни заседания. При несъгласие с решението на мнозинството всеки член има право да запише своето особено мнение, което го освобождава от отговорност. Промяна на решение на съвета се допуска само по определение на висшите органи на централната власт. Тя може да нареди на съвета да преразгледа решението си, като му даде препоръки.

Временното положение строго определя границите на общинските правомощия. Те се свеждат до външното благоустрояване на града по определен план, поддържане на улиците, площадите, тротоарите, мостовете, обществените градини, водопроводите, канализацията и осветлението. Съветът поема грижата и за повдигане благосъстоянието на жителите на града, като осигурява продоволствието, уредбата на откритите и закритите пазари, запазване на народното здраве, предотвратяване и ликвидиране на пожари, развитие на местната търговия, уредба на пристанищата, борсите и кредитните учреждения. Той има задължения да урежда за сметка на града на благотворителни заведения, да участва в надзора на народното образование, да полага грижи за затворите, както и за културните институции – музеи, театри и др. При нареждане на централните власти той трябва да им даде сведения и заключения по всички въпроси, касаещи местните нужди на града и населението му. Пълният състав на градския съвет има право да издава и задължителни разпореждания за поддържане на чистотата на обществени места, а и за частни лица, за поддържане на хигиена в помещения за съхранение и продажба на хранителни продукти, за спазване на технически изисквания при опазване чистотата на водите и поддръжката на комините за предотвратяване на пожари. Всички проекти за задължителни постановления трябва да бъдат санкционирани от окръжния или полицейския началник и при нужда се обсъждат в губернския административен съвет[59].

Всички полицейски чинове са длъжни да съдействат за изпълнение на задължителните постановления на градския съвет. При нарушението им се налагат глоби от постоянния състав по тарифа, определена от общия състав на съвета, но непревишаваща сумата от 100

[59] **Пак там**, с. 179–180, 186.

франка за всеки отделен случай. Пълният състав на съвета има право от името на града да отчуждава и придобива движими и недвижими имущества, принадлежащи на града; да завежда съдебни искове по всички имуществени въпроси на града; да определя най-добрия начин за експлоатация на градското имущество; да разпределя задълженията на членовете си, като определя свой представител за контрол върху затворите и друг като действителен член на училищното настоятелство.

Градският съвет в пълния си състав може да налага в града няколко данъка, които са традиционни за страната и са застъпени и в османското законодателство – от мерки и теглилки (кринина и кантарина), от клането на добитък (кръвнина), от продажбата на добитък (интизап), такса върху търговете в размер на 2% от стойността, транспортна такса, от сарафските бюра, от разрешенията за постройка и поправка на сгради, от недвижими имущества, собственост на града. По изключение може да се събира и връхнина върху данъка за недвижимо имущество, при издаване на разрешително за търговия в града, от заведенията за продажба на хранителни стоки и напитки. Последните такси достигат точно определен максимален размер, определен от централната власт. Допълнителни данъци и такси могат да бъдат въвеждани само с разрешение на централната власт и губернския административен съвет.

Постоянният състав на градския съвет има ролята на негов изпълнителен орган и привежда в сила решенията на съвета. Той осъществява цялостен контрол върху благоустройството, търговията, занаятите, финансовите постъпления и разходи и отговаря за военната, квартирната и отработъчна повинност на населението. Той функционира и като пряк орган на централната власт в града, когато става въпрос за разпределение и събиране на държавните данъци, повинности и налози, за оценка на недвижими имущества и на приходите на частни лица при облагане с държавните данъци и при предаване на всички нужни за висшата власт сведения. При констатирани нарушения присъствието налага глоби, които постъпват в градската каса. Като орган на властта постоянното присъствие е под контрола на окръжния началник и губернатора, чийто надзор е особено стриктно регламентиран по отношение на общинските финанси. Жалбите

против решенията на градските съвети се отправят до губернатора, който ги внася в губернския съвет. Неговите решения са окончателни и не подлежат на обжалване. При предаване на решението в губернския съвет губернаторът спира прилагането му. При извършване на престъпления по длъжност губернаторът предава провинените на административния съд и по собствена преценка може да ги отстрани от изпълнение на длъжността им[60].

Временното положение за градските съвети от септември 1878 г. отразява нов етап в развитието на българската община при прехода от Възраждането и условията на чужда власт към самостоятелно развитие в рамките на новото Българско княжество, все още под руски контрол. То за пръв път определя ясно случаите, когато общинските власти действат като органи на самоуправление и ги разграничава от действията като органи на държавната власт. В областта на самоуправлението контролът върху решенията на градските съвети без да отслабва се трансформира в духа на модерното европейско право от йерархически контрол по целесъобразност в контрол по законосъобразност. Само инициативата за неговото задействане остава в ръцете на губернатора или окръжния началник, но решенията се вземат отново от самоуправително тяло – губернския съвет. Напротив, когато общинските власти действат като държавни органи, те са само елемент от държавната машина и дължат пълно подчинение на повисшестоящите губернатор и окръжен началник. Това разграничение на самоуправлението от управлението става основа и за по-късното устройство на българските общини от първите правителства на консерватори и либерали, като първите се стремят да увеличат елементите на управлението, а вторите – на самоуправлението[61].

Постановленията на Временното положение, макар и създадени само за Княжество България, по решение на Съвета на императорския комисар влизат в сила и за бъдещата административно-автономна област Източна Румелия със столица Пловдив. Прави впечатление отсъствието на правна регламентация за селските общини. Това едва

---

[60] **Пак там**, с. 191–192.

[61] **Милкова, Ф.** Основни въпроси на общинското самоуправление в Българската буржоазна държава от създаването на Търновската конституция до Балканската война. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 1, 1959, с. 395–401.

ли води до продължаване на действието на османското законодателство за тях. По-вероятно те се управляват по аналогия с градските и на основа на създадената традиция и местни обичаи. Това намира отражение и в по-късното законодателство на самостоятелното княжество със създаване на аналогични, но отделни закони за селските и за градските общини, като първите обикновено са опростен вариант на вторите[62].

Оперативната документация на Отдела за вътрешни дела и на Канцеларията на руския императорски комисар ясно показват, че това законодателство невинаги се прилага и често се модифицира по места. Така с циркуляр No 2518 от 9 септември 1878 г. се ограничават правата на общинските съвети за налагане на глоби и те се прехвърлят върху полицейските власти. Често се наблюдава изключително ускоряване или забавяне на избори и конституиране на общински власти с оглед на прагматични интереси на Временното руско управление. По този начин се решават и други практически въпроси[63]. Въпреки това проведените през октомври 1878 г. селски и квартални общински избори задълбочават процеса на стабилизиране на общинската система от двете страни на Балкана. Според предварителните планове на княз Ал. Дондуков от началото на 1879 г. общинските съвети функционират относително безпроблемно[64].

Издаването на Временното положение не спира законовата регламентация на общините в страната. Тя се развива с отделни текстове, касаещи ги в различни нови административни актове, които в повечето случаи увеличават прерогативите им като органи на централната власт. В други случаи се конкретизира мястото на общините в системата на самоуправителните тела. Така с **Временното положение за губернските управителни съвети** в тях се включва по право

---

[62] Ср. **Държавен вестник**, бр. 4 от 18 авг. 1879 г. (Привременни правила за общинското, градско и селско управление), бр. 117 от 12 окт. 1882 г. (Закон за общините и градското управление), бр. 69 от 19 юли 1886 г. (Закон за градските общини) и бр. 70 от 22 юли 1886 г. (Закон за селските общини); **Дневници** на II ОНС, 2 р.с., с. 130–275.

[63] **ЦДА**, ф. 523к, оп. 1, а.е. 12, л. 7–19; ф. 379к, оп. 1, а.е. 2, л. 8–9.

[64] **ЦДА**, ф. 523к, оп. 1, а.е. 12, л. 20 и сл.; **Марица**, бр. 30 от 22 октомври 1878.

председателят на градския съвет на губернския град и един от почетните членове на съвета на същия град. По преценка на губернатора, в отделни случаи с право на глас могат да участват всички председатели на градските съвети в губернията[65]. На губернските съвети принадлежи цялостния контрол върху дейността на общинските съвети в градовете като органи на местното самоуправление.

Регламентирането на полицията е пряко свързано с общинската уредба. С **Временните правила за устройство на полицията в Княжество България** от началото на септември 1878 г. на жандармите се забранява да се намесват в административното управление. Те са длъжни да оказват пълно съдействие на мухтарите на селските общини по всички техни законни действия[66]. **Временното положение за полицейските пристави** от края на същия месец поставя под техен контрол всички списъци в селата. Старшите жандарми трябва да следят за изправността на пътищата и мостовете в техния район и да изискват от селските общински власт да полагат грижи за поддръжката им. Общинската власт е длъжна да оказва съдействие на полицията при разследване на извършените престъпления в землището на селото, да осигуряват охраната на арестантските помещения. Като органи на централната власт с известни, но неопределени строго полицейски функции, мухтарите на селските общини имат право да арестуват нарушители и да ги предават на висшестоящите полицейски власти[67].

Общинските власти са натоварени с някои задължения и по отношение на въоръжените сили на Княжеството с **Временните правила за назначаване в дружините на Българската земска войска на граждански и свободнопрактикуващи лекари** от средата на ноември 1878 г. Градските лекари според тях могат по изключение да се назначават и за дружинни лекари във военните части[68]. Общинският съвет има задължение и по разквартируване на войските в населеното място, което управлява. Местните градски и селски съвети определят подходящите за това квартири и помещения и поемат

---

[65] **Сборник матеріалов**... Т. 1, с. 174.

[66] **Сборник матеріалов**... Т. 2, с. 194–196.

[67] **Пак там**, с. 198–222.

[68] **Пак там**, с. 85 и сл.

отоплението и осветлението им, а също и почистването на комините. За офицерите и всички служещи в Управлението на военното ведомство се определят специални квартири, чиято големина се определя по взаимно съгласие и трябва да бъдат обезателно мебелирани. При невъзможност да се постигне споразумение спорът се предава за разрешаване на висшите инстанции. Правилата допускат общинските съвети да отпуснат квартирни пари, вместо да осигурят квартира. Общинските съвети са задължени да показват най-удобните места за лагер на войската[69].

С **Временния устав за народните училища** от края на август 1878 г., изработен от професор Марин Дринов, общините са натоварени по установената традиция с откриването и издръжката на народните училища. Помощ за поддържане на училищата от Управлението на народното просвещение може да бъде отпускана "само в краен случай". За осигуряване на средства общините могат да налагат задължителна училищна такса на цялото население на общината, а финансово слабите селски общини могат да получават помощ и от по-стабилните градски общини от района. Със съгласието на Управлението на народното просвещение общинските съвети могат да търсят и въвеждат и други източници на приходи за издръжка на началните училища. Общинският съвет избира тричленно училищно настоятелство за срок от една година между жителите на общината, като задължително включва в състава му член на общинския съвет. Така се осигурява пряко ръководство на просветата от основния орган за управление на общината и едновременно с това и възможността за по-широк обществен контрол и обществено участие в него[70]. В края на годината училищното настоятелство се отчита за работата си пред общинския съвет. При възникване на спор между общинския съвет и училищното настоятелство, той се предава за разрешение на Окръжния училищен съвет[71].

---

[69] **Пак там**, с. 171–174.

[70] **ДА-Тщ**, ф. 45к, оп. 2, а.е. 1, л. 28–30; **Алексиев, Н.** Нашата училищна политика. С., 1912, с. 10–12.

[71] **Сборник матеріалов**... Т. 2, с. 314–319; **ДА-ВТ**, ф. 961к, оп. 1, а.е 5, л. 1–3, а.е. 6, л. 1, а.е. 7, л. 1, а.е. 8, л. 1, а.е. 11, л. 1–2 и др.

В съответствие с установената в страната практика[72], общинските съвети (съветите на старейшините) в селата са натоварени и с известни правораздавателни функции. Във **Временните правила за устройство на съдебната част в България** те са определени като най-нисшите съдилища с помирителни ("полюбовные") функции. При желание мюсюлманското вероизповедание може да си избере отделен от християните съвет на старейшините. Членовете на съвета на старейшините се избират за срок от една година и могат да бъдат преизбирани. В изборите участват всички местни жители на възраст над 20 години и владеещи пряко или чрез родителите си някакво недвижимо имущество на територията на общината, включени в избирателния списък. Право да бъдат избирани имат неосъждани избиратели над трийсетгодишна възраст и лица със средно или висше образование или упражняващи някакъв занаят или търговия. Списъците на избирателите и на избираемите се съставят от мухтаря, най-старшото по звание духовно лице от съответното вероизповедание и селския учител и се оповестяват до 1 септември. Жалбите по списъка се отправят до окръжния началник, който има право на окончателно решение. Изборите за съвет на старейшините се провежда на 1 декември всяка година по заповед на окръжния началник и под ръководството на председателя на съвета на старейшините. При липса на такива съвети ръководството се поверява на най-възрастния жител на селото. Членовете на съвета са не по-малко от трима и не повече от дванадесет души. Списъците на избрания съвет се подписват от избирателите, подпечатват се с техните печати и се представят на окръжния началник от мухтаря на селото. Окръжният началник при констатиране на нередности има право да насрочи допълнителни избори или представя случая за разрешение на губернатора. За извършени нарушения по служба членовете на съвета на старейшините могат да бъдат уволнявани или предавани на съд от губернатора. В съветите задължително участват представителите на местните духовни власти, всеки в своя съвет. Заседанията на съвета са публични, ръководени от председател, избран с обикновено мнозинство измежду членовете на съвета[73].

---

[72] **Паскалева, В.** Цит. съч., с. 75 и сл.

[73] **Сборник матеріалов**... Т. 1, с. 195, 197–198.

Съветите на старейшините разглеждат дела при предварително заявено съгласие от двете страни и които по закон могат да завършат с помирителна присъда. Дела между християни и мюсюлмани, когато в общината има два съвета, се разглеждат от смесен съвет, съставен от равен брой членове на двата съвета – от три до шест от всеки съвет. Председателството на смесения съвет се възлага на повъзрастния председател от двата съвета. Споровете между жителите на различни населени места се разглежда от съвета на старейшините, избран от двете страни по делото. Съветът не може да разглежда граждански дела, свързани с недвижимо имущество или с интересите на хазната и на малолетни. Изключени са и углавните дела, свързани с углавни наказания. Решенията на съвета влизат в сила само ако двете страни ги приемат или ако предварително писмено са декларирали съгласието си с тях. Приетите присъди не подлежат на обжалване и се привеждат в изпълнение от мухтаря. Окръжният началник осъществява контрол над съдопроизводството и при нужда се обръща към губернатора или към окръжния съд[74].

Макар и ограничена, юрисдикцията на общинските съвети играе важна роля в развитието на общината. Тя се основава на съществуващата традиция, на факта, че съветите раздават евтино и достъпно правосъдие, съобразено с нормите на местното обичайно право. Тази жизненост на местното правосъдие намира отзвук и в законодателството на българската държава до Балканските войни[75].

Приемането на тези съдебни правила изиграва важна роля в практическото окомплектоване на общинската власт в селата. На 20 ноември 1878 г. са проведени избори за съвети на старейшините в Княжеството на основание на **Инструкцията до окръжните началници за провеждане на избори за съветите на старейшините и за окръжните съдилища** от 9 октомври 1878 г. Тя показва вече една

---

[74] **Съдебни закони.** Ч. 1. Закони за съдоустройството и съдопроизводството. С., 1885, с. 72–75.

[75] **Манолова, М.** Кметската юрисдикция в българската буржоазна държава. – В: ПМ, № 1/1977, с. 82–86; **Андреев, М.** Българското обичайно право. С., 1979, с. 284; **Джамбазов, А.** Правосъдната система на България (1878–1944). С., 1990, с. 14.

по-стабилна изборна технология, с детайлно разработени процедури по приготвяне на избирателни списъци, провеждане на гласуване и обявяване на резултатите при запазване на двустепенността[76]. Тъй като съдебните правила изрично предвиждат съветите на старейшините да се състоят само от изборни членове, това води до засилване на светския характер на общинската власт в селата и до ограничаване традиционните правомощия на духовните лица в тях, което по-късно се превръща в трайна тенденция.

За разлика от селските общински избори, които са проведени само на територията на Княжеството, градските избори са общи за териториите на север и юг от Балкана. Само два дена след утвърждаването на Временните положения от 19 септември 1878 г., на 21 септември по заповед на княз Дондуков, управляващият Вътрешния отдел генерал П. Грессер издава **Циркулярно предписание за изборите за окръжни и градски съвети**. То изрично набляга на желанието за бързо провеждане на изборите: "без да се очаква отпечатването и публикуването на тези положения, веднага, безотлагателно да се пристъпи към подготвителните работи за въвеждането им в действие и за избор на членове на тези съвети"[77]. Причините за тази спешност най-вероятно са свързани с началото на заседанията на Европейската комисия в Цариград. Провеждането на градските избори в бъдещата Източна Румелия от руските окупационни власти под нейн контрол би формирало представително местно самоуправление, което ще е общоприето и ще окаже влияние върху нейната работа по проекта на Органическия устав на областта. Циркулярното предписание и съпровождащите го документи, запазени в архива на Столичната община, показват един гладък изборен процес, при който след публикуването на избирателните списъци следва избор на гласни на 1 декември 1878 г., избор на членовете на градския съвет на 17 декември с.г. едновременно с определянето на заплатите им, предаване на изборните протоколи на губернатора за контрол и първо заседание на новоизбрания градски съвет на 31 декември 1878 г.[78]

---

[76] **ДА-Сф**, ф. 1к, оп. 2, а.е. 1737, л. 9–10; а.е. 1738, л. 7–9.

[77] **Пак там**, а.е. 1738, л. 3–6.

[78] Сб. Софийското общинско управление, с. 397–404.

Съществуването на известни проблеми в отделни пунктове (например София и Варна) не дава възможност да се твърди, че руските власти опорочават изборния процес в полза на свои предварителни намерения[79]. Още по-слабо е защитима тезата за целенасочена манипулация срещу турското и гръцкото малцинство, особено на фона на безкрайната толерантност, проявена на общинските избори в Пловдив[80].

Така Българското княжество посреща новата 1879 г. с напълно окомплектовани градски и селски общини, докато в Източна Румелия селските общински избори са отложени за февруари 1879 г.

* * *

Дейността на Временното руско управление по уредбата на общините в България изиграва решаваща роля за успеха при възстановяване на самостоятелната българска държава. Усилията са насочени към въвеждане на местно самоуправление, основано върху възможно най-широк кръг от населението, като гаранция за стабилността на предприеманите от централните окупационни власти мерки. Тази политика се развива в четири основни етапа с оглед развитието на Източния въпрос по време на Руско-турската война и непосредствено след нея[81]. Първият, предварителен етап обхваща периода от създаването на Канцеларията за гражданско управление на освобождаваните отвъд Дунава земи начело с княз Вл. Черкаски и достига до навлизането на руската армия на териториите, населени с българи. В този етап руската гражданска администрация се ориентира към съобразяване на системата от мероприятия, насочени към подпомагане на военните действия, с възстановяване на елементарно местно управление, чиито задачи се свеждат до поддържане на реда и спокойствието в отвоюваните територии. Основната цел на Канцеларията е да не наруши приемствеността в установените в страната органи и

---

[79] **ДА-Вн**, ф. 83к, оп. 1, а.е. 82, л. 814 и сл.

[80] **Назърска, Ж.** Българската държава и нейните малцинства, 1879–1885. С., 1999, с. 126.

[81] Ср. **Бужашки, Е.** Цит. съч., с. 672–674.

рамките на местното самоуправление, базирани на обичая и османското законодателство[82]. То остава временно в сила с известни корекции, извършени с оглед извънредната обстановка в страната.

Вторият етап започва с въвеждането на местната администрация на 4 юли 1877 г. в Свищов и обхваща опита на княз Черкаски да приложи набелязаните от по-рано идеи. Анализът на системата от предварителния етап обаче отразява нейното функциониране в спокоен и относително стабилен мирновременен период и затова става трудно приложим в обстановката на война. Създаването на военнополицейско управление и натоварването на общинските власти с нови военновременни задължения практически блокира тяхната дейност и препятства възстановяването на старите общински съвети със старите им правомощия в селата и градовете. Това принуждава руската администрация да прибегне до повсеместно създаване на назначени органи на общинска власт и на фиктивно самоуправление, което няма представителен характер. Този нов етап продължава до края на юли 1877 г.

С издаването на Временните правила от 8 август е поставено началото на третия по ред етап от развитието на българската община при Временното руско управление. Той продължава около година до подписване на Берлинския договор на 1 юли 1878 г. В него за пръв път се създава цялостно законодателство и общината се превръща от църковно-народностна в административна единица при гарантирана доминация на българския етнос в нея, дори в районите, където той числено не преобладава. Общинското самоуправление е сериозно ограничено от контрола на органите на централната власт и може да функционира само след тяхна предварителна санкция. Тази система осигурява формирането и функционирането на единна държавна политика, а елементите на самоуправлението са системно насочвани от централната власт в нужната ѝ посока.

Последният четвърти етап от развитието на българските общини отразява прехода към самостоятелна държава и се развива на базата на Временното положение от септември 1878 г. В него елементите

---

[82] **Стайнов, П.** Въвеждането на началата за самоуправление в България. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 34, 1938/1939, с. 12.

на самоуправление са значително разширени, като контролът върху дейността на общинските съвети е поделен между органите на централната власт и йерархически по-висшестоящите колективни самоуправителни тела. Последните го осъществяват единствено по отношение на въпросите на местното самоуправление и решенията им имат повече препоръчителен характер. Разширява се компетенцията на общинските съвети и по отношение на традиционни функции като ръководството на просветното дело и правораздаването. Този преход е възможен поради международната регламентация на самостоятелното княжество и мирновременната обстановка, в която започват да работят. Именно в него общинските съвети както в градовете, така и в селата се превръщат в органи на самоуправление в модерния за времето смисъл на думата. Тази регламентация с известни изменения е възприета и в Търновската конституция и законодателството на самостоятелното Българско княжество, и в Органическия устав и публично-административните правилници на автономната област Източна Румелия.

ОБЩИНИТЕ В КНЯЖЕСТВО БЪЛГАРИЯ ДО СЪЕДИНЕНИЕТО

Изработването на Търновската конституция е началният момент в устройството на самостоятелното Българско княжество, но в този процес общинската проблематика разбираемо остава на заден план. В отговорите на шестнайсетте български "нотабили" на шестнайсетте въпроса за уредба на княжеството само професор Марин Дринов и Марко Балабанов обръщат внимание на принципа за "широко местно самоуправление", като първият го поставя редом с принципа за "неограничената монархия". Въпреки че ги мотивират изключително с краткотрайните вътрешни традиции от годините на Временното руско управление, влиянието на външните фактори от страна на Русия са очевидни[1]. Подобен е подходът и на управляващия Съдебния отдел при Съвета на руския императорски комисар Сергей Лукиянов. В нито една от двете запазени редакции на първоначалния проект на Търновската конституция става въпрос за териториално-административното деление на страната и за регионалното и местното самоуправление[2]. Единственият текст, отнасящ се до общините, е в чл. 61 от проекта, който гласи, че само български поданици могат да заемат държавна, обществена и военна служба[3].

Не по-различна е картината и по време на работата на Особеното съвещание по обсъждане на конституционния проект в Санкт-Петербург. Дори напомнянето на канцлера Гирс от края на декември 1878 г. за добавяне на подобен текст в проекта е отхвърлено и възложено на

---

[1] **Алманах** на Българската конституция. П., 1911, с. 34–35; Сб. **Спомени** за Учредителното събрание от 1879 г. С., 1979, с. 48.

[2] **БИА-НБКМ**, II В 6480, л. 1–76; **Гримм, Е.** История и идейния основы проекта Органическаго устава, внесеннаго в Тырновское Учредительное собрание 1879 г. – В: ГСУ-ЮФ, 1920/1921. С., 1922.

[3] Сб. **Български конституции** и конституционни проекти. С., 1990, с. 89.

бъдещото Учредително събрание[4]. В крайна сметка Петербургският проект напълно игнорира въпроса за местното самоуправление в Княжеството, като го оставя в ръцете на българските учредители[5]. Преводът на професор Марин Дринов от януари 1879 г. също не прави корекции в тази област.

Този подход на руската окупационна администрация е трудно обясним на фона на високата оценка на общинското и регионалното самоуправление в **Записката за дейността на руското временно управление** от 6 февруари 1879 г., която представлява официалния отчет на окупационните руски власти за стореното в страната пред Учредителното събрание в Търново и пред императорското правителство[6].

Подобна висока оценка принципът на самоуправлението получава и в **Рапорта на комисията по основните начала на конституцията**. "Началото на самоопределението" (както той е формулиран) е третото от основните начала, върху които се предлага да стъпи уредбата на Българското княжество, защото то осигурява участието на народа в управлението на страната. От общия принцип, който неизбежно е центриран към законодателната власт, произхожда и предложението на комисията за допълнение след първите два члена на проекта за изрично упоменаване на системата на териториално-административно деление и за задължението уредбата и функциите на общините, околиите и окръзите да се уредят законодателно по-късно[7]. С това предложение общинската проблематика става един от основните проблеми на конституционните разисквания в Учредителното събрание. Както отбелязва още Симеон Радев: "Тия начала съответстваха на "декларацията на човешките права", прогласена от

---

[4] **Козьменко, И.** Петербургский проект Тырновской конституции 1879 года. – В: ИА. Т. 4. М., 1949, с. 31–323; **Манолова, М.** Създаване на Търновската конституция. С., 1980, с. 27–41.

[5] **Козьменко, И.** Петербургский проект..., с. 230, 256, 302; **Муратов, Ч.** Документи за дейността на русите по уредбата на гражданското управление в България от 1877–1879 г. С., 1905, с. 314–315, 327.

[6] **Пак там**, с. 177–230.

[7] **Дневници** на Учредителното събрание от 1879 г. (съст. В. Методиев). С., 2004, с. 148; **Алманах...**, с. 173–174; **М. Манолова.** Създаване..., с. 106.

Френската революция, и бяха систематизирани съобразно с немската философия на държавното право"[8].

Обсъждането на този въпрос е проведено в заседание от април 1879 г. Учредителите са обединени около тезата за широко общинско самоуправление, допълнено с принципа на децентрализация на администрацията и на обществения живот. Водачът на умерените либерали Драган Цанков предлага: "на всяка община, която съставлява единица от управлението, да се даде да върши толкова, колкото тя може".

Крайният консерватор Константин Стоилов напълно се солидаризира с това мнение и доразвива идеята: "Аз съм съгласен с това и искам развитие на самоуправлението в тия общини, или административни единици, защото то ще бъде силата на нашия народ и една здрава основа за бъдещото развитие. Трябва да оставим на тия единици да вършат самостоятелно своите домашни работи, а не да чакат от правителството всичко. Ние трябва да се стараем да се развият у нас много центрове на политически и обществен живот. Това е началото на децентрализацията, която Франция с мъка се стреми да постигне и което дава сила на Англия и Америка. Другото начало е началото на централизацията, според което правителството прави всичко. Нашето отечество трябва да съставя едно цяло, но в същото време да гледаме щото да съставим отделни центрове, които в миниатюрен вид да представляват цялото и на които конституцията да гарантира самоуправлението"[9]. Мнението на К. Стоилов точно показва нуждата от баланс между централизацията и децентрализацията в държавата, както и предимствата и недостатъците при прекалено придържане само към един от двата принципа.

Не по-малко точен, макар и основаващ се на своя опит в османската администрация и на историческата традиция, а не на слабо познатите европейски образци, е и умереният консерватор Марко Балабанов: "Административна България ще се дели на окръжия, околии

---

[8] **Радев, С.** Строителите на съвременна България. Т. 1. Царуването на кн. Александра (1879–1886). С., 1990, с. 79.

[9] **Дневници** на Първото Учредително..., с. 111; **Стателова, Е., В. Танкова.** Константин Стоилов в политическия живот на България. С., 2001, с. 82.

и общини". След като дава разяснения за регионалните структури, той отделя значително по-голямо внимание на общините: "Колкото за общината, тя иде най-подир в делението, но тя е първото административно тяло. Дайте по-много правдини на окръжието, по-малко на околията, а на общината най-пълно самоуправление. В нейните дела трябва да се меси централната власт само в редки случаи. За доказателства на добрата страна на общинското самоуправление моят приятел г-н Стоилов приведе като пример Англия и Америка; а аз ще дам друг пример: при всичките гонения и теглила от страна на турците, ний си съхранихме народния живот именно за това, че имахме общинско управление. Те – общините – ни дадоха училища-та и поддържаха черквата ни, която като хранилище запази нашите предания. Откакто захванаха от Цариград да унищожават общинския живот чрез своите реформи, взеха да вредят и на развитието на народа ни"[10].

Като цяло общинският дебат в Учредителното събрание показва почти пълно единодушие сред представителите на двете политически течения[11]. Както обикновено конструктивният елемент са консерваторите и умерените либерали, докато за крайните либерали, чрез въпросите и репликите на Петко Каравелов и Димитър Маринов, той е само повод за атаки срещу политическите им противници. В същия дух на единомислие негласно е взето и решението общинското самоуправление да бъде уредено по-късно по законодателен път. Осъзнавайки двойнствения характер на общината като териториално-административно подразделение на държавата и като самоуправляваща се териториална общност на гражданите, учредителите не противопоставят тези характеристики, а се опитват да ги съгласуват и обединят[12].

---

[10] **Пак там**, с. 113.

[11] **Радев, С.** Строителите..., с. 86–87; **Димитров, Й.** Учредителното събрание и българската обществена мисъл. – Търновските законодатели. Юбилеен сборник. С., 1980, с. 147–148.

[12] Обратната теза у **Ангелов, А.** Общинско право (лекции). С., 1947, с. 18; **Чолаков, С.** Наука за общинското самоуправление. Варна, 1936, с. 65–109; **Николова, В.** Централна власт – партия – местна власт (краят на 19 век – 1918 г.) – 120 години изпълнителна власт в България. С., 1999, с. 117–118.

Прекият резултат от обсъждането е добавянето на нов член 3 с две алинеи в Търновската конституция, който гласи: "Територията административно се дели на окръжия, околии и общини. Особен закон ще се изработи за наредбата на това административно деление върху начала за самоуправление на общините". Без промени остава текстът за изключителното право на българските поданици да заемат държавна, обществено и военна служба в член 65 на основния закон[13]. Така още в основния закон е решен важният теоретичен юридически въпрос за характера на общинската власт. Всички български историци и правници са единодушни, че макар и по-стара от Третата българска държава, българската община не притежава някаква власт, възникнала на основата на естественото или традиционното право, а само такава, изрично делегирана ѝ от държавата.

1. Зараждане на консервативния и на либералния модел

Удивителното единодушие, което либерали и консерватори изразяват по отношение на принципа на общинска автономия по време на работата на Учредителното събрание, приключва още с началните управленски мерки на техните първи правителства. Програмата на първото българско правителство начело с Тодор Бурмов, което има временен служебен характер, обявява: "Като имаме постоянно предвид Конституцията, основний закон на Княжеството, нашата първа грижа ще бъде да почнем приспособлението и развитието на началата, които са положени в нея. За това Министерството ще се погрижи доколкото позволи краткото време да приготви за в идущето народно събрание част от законопроектите, които водят към тази цел. Между това Министерството ще има пред очи да въведе още сега ония улучшения по управлението на страната, които не търпят отлагане"[14]. Тези думи ясно показват убедеността на консервативния кабинет, че предприетите от него мерки напълно следват принципите на конституцията, а издаваните административни разпоредби, и особено "привременните правила", по същество са законопроекти,

[13] **Български конституции**... с. 21, 26.

[14] **ДВ**, бр. 1 от 28 юли 1879.

които трябва да бъдат внесени за утвърждаване от Първото Обикновено народно събрание.

Още в първото заседание на правителството от 7 юли 1879 г. се въвежда ново устройство на Министерския съвет и на отделните министерства по френски образец, оформено в Указ No 93 от 17 юли с.г. Към Министерството на вътрешните дела са открити пет отделения, като две от тях имат пряко отношение към общинската система на Княжеството: Полицейско-административно и Общинско-градско[15].

Започва и кадровото окомплектоване на неговия екип. В средата на юли е назначен първият главен секретар на Вътрешното министерство – Георги Великсин, за началник на Общинско-градското отделение е определен Алексей Петков, а на Полицейско-административното – Георги Тишев и за техни подначалници – Георги Стоянов и Петър Вълков, като Г. Стоянов замества отстранения Стефан Стамболов. В края на август е назначен специален чиновник за особени поръчки – майор Краузе, бивш окръжен управител в Русе, който трябва да извършва инспекции на място[16].

Този екип подготвя нова регламентация на общинското управление в страната, отразена в нарочен **Доклад на Министерския съвет** до княза от 14 август 1879 г. Реформата е представена като неотложна и първостепенна задача на правителството. Градските съвети са изключително скъпи институции, които затрудняват функционирането на градските общини и предизвикват масови протести сред населението. Те са пълни с некомпетентни лица, които принасят повече вреда отколкото полза. Съществуващата уредба противоречи на Търновската конституция и на принципа за разделяне на изпълнителната от съдебната власт. Критиката на общинската система, въведена от Временното руско управление, стига до крайност и до схващането, че поради нея "нашето младо общество ще престане да има вяра в цивилизацията и напредъка". Според доклада предложеният проект

---

[15] **БИА-НБКМ**, ф. 14, а.е. 4012, л. 5 и сл.; **Васильов, Т.** Спомени за лица и събития през 19–20 век. С., 1934, с. 65–67.

[16] **ДВ**, бр. 6 от 8 септември 1879; **Радев, С.** Строителите, с. 170; **Методиев, В.** Министерският съвет в България. Началото, 1879–1886. С., 1999, с. 50–51.

има неокончателен и временен характер и ще бъде предложен на одобрението на бъдещото Народно събрание[17].

Очевидно княз Александър I подкрепя мотивите и идеите на своето правителство, защото одобрява **Привременни правила за общинското управление**, които са първата законова рамка, създадена от Българската държава. Още първият член прогласява края на функционирането на религиозните общности като административни общини: "Всичките жители на един град, както и всичките жители на едно село, без разлика на вяра и на племе, съставляват една община". Общината се управлява от общински съвет в състав от 7 до 21 члена, като кметът и неговите помощници влизат в състава на съвета. Длъжността на общинския съветник е безплатна, а съветът определя възнаграждението на кмета и помощниците му. Правилата определят седемчленен общински съвет за общините с по-малко от 1000 души население, 9 съветници за общините до 2500 души, 12 съветници до 6000 души, 15 съветници до 12 000 души, 18 съветници до 22 000 души и 21 съветници над 22 000 жители.

Точно е определен и броят на помощник-кметовете (другари): един в общините до 7000 жители, двама до 22 000 жители и трима над този брой. Кметовете и техните помощници в градовете над 3000 жители се назначават с княжески указ измежду избраните членове, а в по-малките градове се назначават от губернатора с одобрението на вътрешния министър. Неспоменаването на селата в този случай очевидно ги приравнява към категорията на малките градове. Въведени са и неголеми цензове за кмет: грамотност, навършени 30 години и алтернативния ценз за владеене на недвижим имот в рамките на общината или плащане на държавни данъци – 25 франка в селата и 50 франка в градовете. Заплатите на кметовете варират между 300 и 3600 франка годишно в зависимост от големината на общината, като са оставени доста широки граници за уточняването им от общинския съвет, а на помощник-кметовете не може да надхвърля половината от кметската заплата.

Привременните правила изключват от кметската длъжност свещенослужителите от всички вероизповедания, военните, платени

[17] **ДВ**, бр. 4 от 18 септември 1879.

държавни и общински чиновници, откупвачи на общински приходи и предприемачи на общински строежи. Ограниченията за общински съветник са навършени 30 години, заемането на платена държавна или общинска служба, а в градовете над 2500 жители – елементарната грамотност и в населените места над 500 жители – роднините по пряка и непряка линия до трета степен. Положението на общински съветник е възможно само в рамките на една община в Княжеството. Активно избирателно право имат всички мъже, навършили 21 години и живеещи в общината поне от една година, които не са лишени от граждански и политически права. Изборите са преки и се провеждат под надзора на окръжните управители в градовете и на кметовете в селата. Те са валидни, ако са участвали поне една трета от регистрираните избиратели, а ако се повторят, това изискване не се спазва.

Правомощията на градските съвети съгласно временните правила са запазени с изключение на правото да събират такси върху мерките и теглилките. Особено внимание трябва да се отдели на грижите за училищата. Изпълнителната власт в общините принадлежи на кмета и помощник-кметовете, като кметът ще получи и специални полицейски и съдебни функции, които ще бъдат допълнително определени. Заседанията на градските съвети се провеждат ежемесечно в течение на пет дена, а при разглеждане на бюджета могат да продължат до петнайсет дена. В преходните и заключителни разпоредби е постановено, че половината състав на общинския съвет на столицата София се избира от населението, а другата половина се назначава с княжески указ. Между 25 август и 5 септември 1879 г. трябва да се състоят новите избори и да бъдат подменени старите общински съвети[18].

Привременните правила са сериозна крачка в модернизирането на общинската система в Княжеството в съответствие с принципите, прокламирани от Търновската конституция. Както бе отбелязано, те окончателно премахват религиозните общности като елемент в българската административна система и превръщат общината в автономно самоуправително тяло. За разлика от дотогавашната практика е въведено пълно изравняване в статута и устройството на селските

[18] **Пак там**.

и градските общини в страната. Увеличен е броят на общинските съветници, което придава по-представителен характер на общинския съвет. Едновременно с това с намаление на заплатите, на броя на помощник-кметовете, с премахване на почетните членове в общинските съвети и на заплащането на съветниците въобще се постигат и толкова желаните от всички икономии. Минималните образователни и имуществени цензове в общи линии съответстват на въведените по време на руската окупация, а назначаването на кметовете от централната власт измежду избраните общински съветници подчертава и качествата им на нейни представители за разлика от председателите на градските съвети дотогава.

По-специфична трябва да бъде оценката на последния чл. 25 за състава на общинския съвет в столицата. Там правомощията на централната власт с назначаването на половината състав са необосновано големи и тя е поставена наравно с волята на населението. Единствен мотив за това може да бъде прекалено голямото финансово участие на държавата във всички мероприятия в общината, нещо характерно и за по-късни времена, но нехарактерно както за останалите градски, така и за селските общини. На практика още от втората половина на финансовата 1878 г. Софийският общински бюджет се балансира само благодарение на прекомерните държавни дотации[19]. Все пак случаят в София е изключение от логиката на законовия акт и затова прехвърлянето на оценки, породени от него върху целите Привременни правила, не е правомерно[20].

Като цяло консервативните Привременни правила са логично продължение на руските Временни положения от септември 1878 г., на които пряко се позовават. Общоприетата оценка, че са недемократични и засилват централизма в българската администрация[21], е

---

[19] Сб. **Софийското общинско управление**, 1878–1879. С., 2000, с. 111–127.

[20] **Назърска, Ж.** Българската държава и нейните малцинства, 1879–1885. С., 1999, с. 133 и сл.

[21] **Манолова, М.** Парламентаризмът в България (1879–1894). С., 1989, с. 14–15; **същата**. История на държавата и правото. Третата българска държава, 1878–1944. С., 2001, с. 214–215; **Токушев, Д.** История на новобългарската държава и право, 1878–1944. С., 2001, с. 278.

напълно погрешна. При сравнение с действалата дотогава уредба, останала от руските власти, ясно се вижда, че председателите на градските съвети се назначават по същия механизъм, както кметовете измежду членовете на общинските съвети. Практиката на руснаците обаче е за председатели да се определят назначаваните почетни членове, а не изборните членове на градските съвети. Разпространението на този принцип и спрямо селските общини обаче създава впечатлението за по-голяма намеса на държавата в общинското самоуправление. Случаят с общинския съвет в София е изключение от общото правило и последствията му не трябва механично да се прехвърлят върху цялата страна и да се правят неоправдани обобщения. Не трябва да се забравя, че имайки характера на законопроект, привременните правила подлежат на свободното обсъждане, изменение и гласуване от Първото ОНС, където са внесени с княжеското тронно слово при откриване на парламента на 21 октомври 1879 г. За разлика от останалите балкански държави България установява система на стабилно общинско самоуправление още в началото на своето самостоятелно историческо развитие[22].

Едновременно с това правилата не противоречат на единодушно изказаните мнения на либерали и консерватори в Учредителното събрание по общинската материя и са сериозно отстъпление от общите принципи на консерваторите за високи имуществени и образователни цензове, двустепенни избори, пълен превес на изпълнителната над законодателната власт и предимно съвещателен характер на изборните институции. Подобно отстъпление е и конституционният проект на К. Стоилов от края на 1879 г., който не променя текстовете на основния закон по отношение на общинското самоуправление[23].

В правилата личи намесата на френския дипломатически агент в София Жюл Шефер и на френския финансов съветник Хогде, които прокарват част от принципите на доминиращия в Европа ценралистичен френски административен модел, но и на руското желание за

---

[22] **Jelavich, Ch. and B.** The establishment of the Balkan national states, 1804–1920. Seattle-London 1997, p. 161.

[23] **Бурилкова, И.** Неизвестен проект за конституция на д-р Констентин Стоилов от 1879 г. – В: ИДА. Т. 70, с. 287.

дисциплина и превес на изпълнителната власт[24]. В цялата си политика първите консервативни кабинети дават слабо основание да бъдат упрекнати в преобладаващо желание за налагане над либералните си опоненти, както е обичайната оценка на този устройствен документ, взаимствана от политическата преса[25].

Либералите дават напълно негативна оценка на този пръв устройствен документ и дори организират съпротива по прилагането му. Особено характерен е случаят в София. Опитът на централната власт да приложи Привременните правила[26], среща отпор от Градския съвет начело с председателя Т. Пешов. В заседание от 23 август 1879 г. съветът единодушно се противопоставя на изпълнение на княжеския указ с мотивите, че той противоречи на член 3 от Търновската конституция, на традицията от периода на Временното руско управление и че изборният съвет "ся почти уничтожава и заменява с чиновници, назначени от администрацията". Изход от това положение се търси в свикване на избирателите на следващия ден в училището при църквата "Св. Крал" и следване на ясно изразената им воля[27].

Събранието приема **Протест на софийските избиратели до княза**, в който посочва ролята на общинското самоуправление и на същностно свързания с него принцип на изборност на общинския съвет като свое "историческо право" – като основен фактор за съхранение на българския народ по време на турското робство и като характерна особеност на славянския бит. То ляга в основата и на Търновската конституция. От княз Александър I се иска зачитане на основния закон и е оспорено правото на правителството да издава подобни законодателни по същество актове. Въпреки протеста изпълнителната власт упражнява силен натиск за прилагане на правилата и тогава градският съвет прибягва към обструкции. Позовавайки се на

---

[24] **Peev, G.** Das europaische Vorbild im Verwaltungsaufbau Bulgariens ab 1878. – In: Die Bulgaren und Europa von der Nationalen Wiedergeburt bis zur Gegenwart. Sofia, 1999, S. 95–112.

[25] **Целокупна България**, бр. 15 от 23 август 1879; **Стоянов, И.** Либералната партия в Княжество България, 1879–1886. С., 1989, с. 32.

[26] **ДА-Сф**, ф. 1к, оп. 2, а.е. 1744, л. 1–2, 5.

[27] **Пак там**, оп. 1, а.е. 22, л. 44.

тях, от губернатора са иска пълно осветление по начина на прилагане на последния член 25, като се използва вътрешното противоречие с член 4-ти и невъзможността да се раздели 21-членният общински съвет наполовина. Съветът разчита и на пасивността на софийските избиратели, които действително провалят първия тур на изборите на 5 септември. В крайна сметка на 9 септември 1879 г. е проведен вторият тур от изборите и се стига до формиране на столичния общински съвет съгласно предписанията на централната власт[28].

Софийският случай не е изолиран. Подобна съпротива либералите организират във Видинско, Ломско, Търновско[29]. Тя отразява сериозните различия между либерали и консерватори при практическото прилагане на постановленията на Търновската конституция, желанието на Либералната партия да търси сблъсък по всеки възможен въпрос и нейните възможности да се противопостави на консервативния кабинет. Опитът да се представят политическите борби между управляващите консерватори и опозиционните либерали като национални и междуетнически изглежда абсурден[30].

Общинската политика на първия консервативен кабинет застава в центъра на спора между двете партии и по време на парламентарното обсъждане по отговора на тронното слово. Тя е един от основните фактори, дали основание на либералното мнозинство да окачестви политиката на правителството като "противоконституционни и несъгласни с народния интерес дела и разпореждания"[31] – първият и единствен пряк блам в българската парламентарна история, довел до падане на кабинета и назначаване на ново служебно правителство начело с Браницкия епископ Климент. По непреки сведения от дебати във Второто ОНС може да се заключи, че новите управляващи също подготвят свой законопроект за общините, който засега

---

[28] **Пак там**, оп. 2, а.е. 1744, л. 6–16; **Логодашка, С.** Създаване, организация и дейност на Столичната община в първите години след Освобождението. – В: ИДА. Т. 35, 1978.

[29] **БИА-НБКМ**, ф. 16, а.е. 369, л. 2, 6, 15; ф. 19, а.е. 62, л. 1–6.

[30] **Назърска, Ж.** Българската държава..., с. 126–127.

[31] **Дневници** на Първото ОНС, отворено на 21 октомври – закрито на 24 ноември 1879 г. С., 1879, с. 144–158.

е неизвестен. Не е изключено новият проект да е само редакция на приетите и прилагани Привременни правила. Той стои на първо място в княжеското тронно слово при откриване на Второто ОНС на 23 март 1880 г., но поради промяната в управлението на страната не е подложен на обсъждане и на гласуване[32].

Законодателната уредба на общините, предприета от консерваторите, естествено води до активизиране на подобни усилия и сред либералите. В писмо на Константин Иречек до Константин Стоилов от януари 1880 г. е отбелязано, че: "Току-що чух, че Кирков изследва речите на Кастелар и още сега съставя фермани за автономия на общините и демокрация. Други може би вършат същото"[33]. Явно е, че либералите са повлияни от испанския историк и политик Емилио Кастелар-и-Рипол, чиито идеи за широко самоуправление на всички избираеми органи и предоставяне на права за гласуване без какъвто и да било ценз ги привличат[34]. Свой проектозакон като частно предложение подготвя и премиерът Драган Цанков. Изказаното мнение, че проектът е дело на екипа на Министерството на вътрешните дела начело с Георги Тишев, категорично противоречи на информацията от стенографските дневници[35]. Този проект не стига до обсъждане и гласуване. Той е част от общата реформа на местната и провинциалната администрация, замислена от Либералната партия. В крайна сметка тя стига до промяна на териториално-административното устройство на Княжеството – закриване на губерниите и намаляване броя на окръжията и околиите, но не и до реформиране на общинската система[36].

Като не успяват да осъществят своите идеи на законодателно ниво, либералите използват изпълнителната власт. По искане на

---

[32] **Петков, П.** Климент Браницки и Търновски (Васил Друмев) – архиерей и държавник, 1878–1901. В. Търново, 2000, с. 76–86.

[33] **Жечева, С., Ц. Билярски.** Из кореспонденцията на Константин Иречек. – В: ИДА. Т. 66, 1993, с. 197.

[34] **Peev, G.** Das europaische Vorbild, S. 99; **Дневници** на Второто ОНС. Стенографически протоколи. т. 1, 1 р.с., 18 зас., с. 201–202.

[35] **Дневници** на Второто ОНС. Т. 1, 1 р.с., 22 зас., с. 256–257; ср. **Peev, G.** Op. cit., S. 99.

[36] **ДВ**, бр. 45 от 28 май 1880; **Стоянов, И.** Либералната партия..., с. 46.

Вътрешното министерство с предписания на окръжните управители започва сливане на малките селски общини. Мотивите са за рационализиране на общинското управление в селата и за икономии и напълно се вписват в подхода, известен от предприетата териториално-административна реформа[37]. Под натиска на либералното мнозинство в Народното събрание негласно е прекратено прилагането на оспорените Привременни правила и е възстановено действието на руското Временно положение[38]. Със Закона за устройството на съдилищата от май 1880 г. общинските съвети са лишени от функциите на помирителни третейски съдилища[39]. Негативните страни на тази съдебна реформа скоро проличават. По същото време за справяне с разбойничеството военният министър генерал Йохан К.Г. Ернрот получава "чрезвичайни пълномощия" в обявените във военно положение окръзи в източната част на страната с правото да подменя всички полицейски и административни власти, от което той широко се възползва[40].

Недоволството на населението и умелата пропаганда на консерваторите, както и слухът за желанието на либералите да преместят столицата от София в Търново, довеждат до тежко поражение на общинските избори през юни 1880 г. В София консерваторите печелят невероятно голямо мнозинство. За кмет е избран Тодор Икономов, а за негови помощници Никола Даскалов и Григор Начович. В общинския съвет влизат още Димитър Греков, д-р Брадел, Тодор Бурмов, д-р Моллов и др.[41] Сходно е положението и в други градове и села на страната на общинските избори през есента на 1880 г., въпреки сериозните усилия на правителството на Др. Цанков да подсигури изборния си успех с административни средства[42].

---

[37] **Дневници** на Второто ОНС... Т. 3, 2 р.с., с. 122.

[38] **Пак там**, с. 955–957.

[39] **Съдебни закони**. Част 1. С., 1885, с. 10.

[40] **Годишен сборник** от закони на Българското княжество, приети от Второто ОНС. Част 1. С., 1886, с. 3.

[41] **БИА-НБКМ**, ф. 14, а.е. 1, л. 230; **ДВ**, бр. 58 от 19 юли 1880.

[42] **ЦДА**, ф. 284к, оп. 1, а.е. 1, л. 83, л. 108; **БИА-НБКМ**, ф. 290, а.е. 173, л. 1–3; **Български глас**, бр. 25 от 31 март 1881; **ДА-Вд**, ф. 17к, оп. 1, а.е. 3, л. 2–4.

Тези управленски неуспехи подтикват либералния кабинет към по-сериозно действие. През есента на 1880 г. на втората редовна сесия на Второто ОНС е внесен нов законопроект за общините като частно предложение на министър-председателя Драган Цанков. В неговата подготовка е използван италианския общински закон, преведен на български от корсиканеца Бианкони[43]. Специална десетчленна комисия, начело с председателя на парламента Никола Сукнаров, преглежда всички четири внесени до момента законопроекти и изработва нов на основата на проекта на Драга Цанков, като използва и сръбския общински закон от 8 октомври 1875 г. Коментарът на К. Иречек е красноречив: "Сукнаров и Панев изработили нещо като далечно подобие на сръбския закон, то обаче не е практично за България"[44].

Въпреки това от средата на декември 1880 г. започва обсъждането на законопроекта на парламентарната комисия. **Докладът на комисията по общинския закон** определя законопроекта за общините като "втора конституция за българските общини, която да съставлява естествено продължение на Българската конституция". Той стъпва на принципа на самоуправлението и ограничената държавна намеса, на общественото самоорганизиране[45].

В самия край на парламентарната сесия Второто ОНС успява да приеме на първо четене **Закон за общините** след дълги и неконструктивни дискусии[46]. Той стъпва върху принципа за пълна децентрализация на общинското самоуправление и позволява дори на миниатюрните населени места и колиби да формират самостоятелна община, ако изпълняват предписанията на закона – да поддържат свое училище, бедните си жители и общинското управление, полицейската, съдебна и финансова служба. Едновременно с това законът пред-

---

[43] **Иречек, К.** Български дневник. П., 1932. Т. 1, с. 54; Т. 2, с. 125; **Peev, G.** Das europaische Vorbild..., S. 100.

[44] **Иречек, К.** Български дневник. Т. 1, с. 285; **Мишкова, Д.** Приспособяване на свободата. Модерност-легитимност в Сърбия и Румъния през 19 век. С., 2001, с. 171 и бел. 35.

[45] **Дневници** на Второто ОНС. Т. 3, 2 р.с., с. 126.

[46] **Пак там**, с. 130–151.

вижда възможността за създаване на сборни общини и за временно сдружаване на общините "с цел постигане на особни цели". Запазено е традиционното деление на градски и селски общини с възможността за прерастване на селската община в градска по законодателен път, без да е направена отчетлива разлика между тях. Законът за пръв път определя юридически териториалните характеристики на общината – землище, межди (синори) и възможността за изменението им от окръжните изборни органи и контролните функции на правителството в този процес. Той изключва държавните имоти от обхвата на общинската власт. Всеки български поданик се записва в една от общините, в която живее и плаща държавни и местни данъци или владее недвижим имот. Подобни са задълженията и на чужденците, които живеят в княжеството. Предвидена е възможност за преместване от една в друга община.

Органите на управление в общината са общинското събрание, общинският съвет и общинската управа с техните чиновници и служители. **Общинското събрание** се свиква на редовно заседание в първата неделя на октомври, когато избира останалите два органа, и на извънредно заседание всеки път, когато е сезирано от централната власт или от окръжния съвет. Освен от общинската управа събранието може да бъде свикано по искане на една четвърт от членовете на общинския съвети и от 10% от жителите на общината. Членове на общинското събрание са всички пълнолетни мъже, жители на общината, а се изключват всички, които не покриват изискванията за членове на общината – плащане на държавни и общински данъци, владеене на недвижим имот или постоянно занятие на нейна територия. Председател на събранието по право е кметът или най-стария член на общинската управа.

Общинският съвет е обявен за "непосредствена контролна власт" в общините, която надзирава общинската управа. Неговите правомощия са развити в петнайсет точки в духа на позитивното право. Той изработва правилниците за дейността на общинските учреждения и назначава техните чиновници; надзирава дейността на общинската управа и има право да спира нейни нареждания. Особено широки са правата му в бюджетната сфера и при организирането на плащането на данъците и отбиването на държавните повинности

при управлението на общинските имоти и сключването на общински заеми. Негово основно задължение е поддържането на реда, на общественото здраве и благосъстояние на жителите на общината. В общините с население до 5000 жители общинският съвет има 9–12 съветници, при население до 10 000 жители – 18 съветници и при население над 10 000 жители – 24 съветници.

За общински съветници се избират имащите право на глас в общинското събрание, като са изключени общинските чиновници и роднините до втора линия. Едновременно със съветниците се избират и техни подгласници, които заседават при отсъствие на титуляра. Службата на съветника е безплатна и не може да бъде отказана освен при здравословни проблеми, възраст над 50 години, вече изкарани два мандата и често пребиваване извън общината. Мандатът на съвета е двугодишен, но всяка година се подновява половината от състава му. Заседанията на общинския съвет са по две на месец, като в тях присъстват и членовете на общинската управа, които нямат право на глас. Въведен е обикновен кворум и решенията се взимат с обикновено мнозинство.

Общинската управа е изпълнителният орган на общинския съвет и на общинското събрание. Тя изпълнява техните решения, а и нарежданията на централната и окръжната власт. Състои се от поне трима члена, като броят и заплатата им се определят от общинското събрание. На съвместно заседание с общинския съвет те избират кмет, който е по право председател на общинските управа, съвет и събрание. При съставните общини общинската управа избира и свои помощници, които изпълняват кметските функции в малките населени места. Мандатът на общинската управа е едногодишен и задължителен, освен ако е втори в рамките на три години. При поемане на длъжността се полага и специална клетва, сходна с тази на окръжните съветници, на народните представители и на съдиите. Функциите на общинската управа са детайлно описани и разграничени в административната, полицейската и съдебната сфера. Към нея съществува и общинска канцелария под прякото подчинение на кмета, който има дисциплинарна власт над чиновниците.

Общият надзор над общините се осъществява колективно от окръжния съвет и централната власт. Специално е подчертано право-

то на окръжния съвет да контролира общинския бюджет от гледна точка на неговата законосъобразност. Общинските приходи се формират чрез приходите от общинските недвижими имоти, таксите и 2% от държавните приходи, които общините събират като десятък, беглик, емляк и др. Общият контрол върху прилагането на закона е поверен на окръжните съвети.

Обсъждането ясно показва многобройни слаби страни на законопроекта, особено в сферата на правителствения контрол, където отсъстват всякакви възможности за санкции в областта на общинските приходи и дори на механизмите за функциониране на общинските органи, които на пръв поглед са най-добре разработени. Тази опасност е схваната още в началото на дебатите и поражда идеята за временен характер на закона и за даване на по-широки права на правителството и на вътрешния министър при тълкуването и прилагането му.

Ако бившият вътрешен министър Драган Цанков, който е вносител на законопроекта има по-общи критики към поправките на парламентарната комисия, то оценката на неговия приемник Петко Славейков е още по-категорична: "този закон, който горе-долу вотирахме, толкоз несъобразен излиза, щото един член дето не е поправен, противоречи на друг, който е поправен. Аз съм всякога за това да поддържам правдините на общините; но когато са турени тъй да се сблъскват с правдините на другите учреждения, те ще се побъркат и от този закон няма да излезе нищо друго освен едни безпорядъци". Заключението на министъра е, че законът не трябва да се прилага императивно, а избирателно по преценка на Вътрешното министерство[47]. Не по-добра оценка му дават и останалите водачи на мнозинството в Народното събрание[48].

В крайна сметка лично премиерът Петко Каравелов се обръща към депутатите: "Аз бих молил Нар. събрание, ако може просто да опълномощи правителството и то да го приложи до колкото е възможно. Може би то само да обмисли тоже нещо и да представи на Нар. събрание нещо по-сериозно изработено... Аз моля Нар. събра-

[47] **Пак там**, с. 152.

[48] **Иречек, К.** Български дневник. Т. 1, с. 179–180.

ние да не бърза с общинский закон, защото само два са най-важните закони за всяка страна, т.е. общинский закон и гражданский кодекс". В крайна сметка народните представители се вслушват в искането на министър-председателя и одобряват условното приемане на закона и извънредните права на кабинета по прилагането му[47]. Изглежда обсъждането на общинския закон е породило по-широк обществен интерес, защото привлича вниманието и на чуждите консули, които също го намират за непригоден. Австрийският консул пише по този повод до своето правителство, че решението на парламента е "за щастието на страната, защото проектът е толкова сложен и обширен, че нито един кмет не може да се оправи"[50]. Сходна е реакцията и на К. Иречек, че според този закон прекалените права на общините "парализират силата на администрацията"[51].

Този подход е приложен и към други от законопроектите, приети от втората сесия на Второто ОНС. В стотното заседание на втората редовна сесия на Второто ОНС на 13 декември 1880 г. депутатите гласуват извънредни права на Министерството на вътрешните работи за издаване на "временни мерки и разпореждания...по важни безотлагателни въпроси, които не са предвидени и ясно определени в никакви действащи закони"[52]. Той добива своя логичен, но и гротесков завършек с гласуването на извънредните права на кабинета Каравелов да променя съществуващите учреждения и да управлява без да спазва законите на страната[53]. Това води до неприлагане на недокрай приетия Закон за общините.

Законопроектът за общините от декември 1880 г. ясно отразява крайно децентралистичните идеи за общинско устройство само сред част от водачите на Либералната партия, спадащи към нейното умерено крило. Като че уредбата, подготвена от Др. Цанков и Н. Сукнаров, подсъзнателно се стреми да се отдалечи максимално от схващанията на консерваторите от Привременните правила и изпада в

---

[49] **Дневници** на Второто ОНС. Т. 3, 2 р.с., с. 275.

[50] **Peev, G.** Das europaische Vorbild, S. 124.

[51] **Иречек, К.** Български дневник. Т. 1, с. 54.

[52] **Дневници** на Второто ОНС. Т. 3, 2 р.с., с. 174–179.

[53] **Пак там**, с. 260; **Манолова, М.** Парламентаризмът..., с. 75–77.

очевидна крайност[54]. Тя добре кореспондира с предложения, но неприет текст на втората алинея от член 3 на Търновската конституция на Др. Цанков в Учредителното събрание за широки правомощия на окръжните, околийските и общинските съвети, широко местно самоуправление и пълна децентрализация, която заплашва единството на държавата. В проекта има и открито неприложими постановки като например свикване на общинско събрание в големите градове, което няма как да реши, какъвто и да е проблем.

Още при обсъждането на законопроекта от него се разграничават водещите личности сред крайното крило – П. Каравелов, П. Р. Славейков, Ст. Стамболов. Тяхното сдържано отношение показва стремеж за баланс между централизацията и децентрализацията, приближава се повече към консервативните предложения и има поконструктивен характер, което ще проличи само няколко години покъсно. Тъй като те установяват монопол върху управлението след края на парламентарната сесия, отрицателното им отношение към парламентарното творчество на Др. Цанков по общинската проблематика се проявява най-добре в неприлагането на законопроекта, още повече последните общински избори са проведени само половин година по-рано през юни 1880 г.

Тази съвсем различна централистична тенденция, която отразява възгледите на крайните либерали и на екипа на Вътрешното министерство под ръководството на П. Р. Славейков, проличава при нарастналите задължения на общините във връзка със събирането на данъците и при учредяването на длъжността градоначалник във Варна, Видин, Русе и София, която съответства на околийския началник за територията на тези градове[55]. Мълчаливият отказ от прилагането

---

[54] Подобни крайности в общинската политика на либералите си признават и самите те. Кулминацията е прословутата "пуйка мохарабеса/пуйка за стрижене", прераснала в "пуйка морабеси/война на пуйката" между местните консерватори и либералния градски съвет в Свищов – **Стоянов, З.** Превратът през 1881 г. С., 1994, с. 38–39, 41, 69; **Радев, С.** Строителите, с. 247–248; **Васильов, Т.** Спомени за лица и събития през 19–20 век. С., 1934, с. 74.

[55] **Дневници** на Второто ОНС. Т. 3, 2 р.с., с. 170–171.

на неприетия докрай либерален Закон за общините се дължи и на удобния за всяка власт принцип за назначаване на кметовете измежду членовете на общинския съвет по руските временни правила. В това отношение крайните либерали не се различават от консерваторите и често за председател се поставя партизанин на правителството, който едва е успял да влезе в съвета[56]. Този подход предизвиква масово недоволство в страната[57].

* * *

Първите четири консервативни и либерални кабинети оформят своите полярни възгледи по въпроса за уредбата на общинското самоуправление в Българското княжество, стъпвайки върху разтегливите общи текстове на Търновската конституция. Ако консерваторите разчитат на приемствеността и натрупания опит от годините на Танзимата и Временното руско управление, който бавно доразвиват, то либералите залагат на рязката промяна и приспособяване на общинската система към идеалите на крайната и дори на пряката демокрация. Разминавания съществуват не само по устройството и функционирането на органите на общините, по обхвата и прилагането на активното и пасивното избирателно право, но и по главния въпрос за контрола на централната изпълнителна власт и на изборните окръжни съвети върху общините. В този смисъл ключовият проблем в двата полярни подхода не се свежда до обичайното обяснение за избиран и назначаван кмет или общински съвет, а до възможността на общината да функционира автономно, като се основава на собствена вътрешна регламентация, да взима самостоятелни решения и да провежда своя политика по местните въпроси, да формира свой независим от държавата и окръжието бюджет, който е основата на реалното самоуправление. Твърде общите текстове по тези същностни въпроси и в консервативните Привременни правила, и в либералния законопроект ясно показват, че тези начални идеи, за да бъдат приложени, се нуждаят от съвсем различно осмисляне и подход, за

[56] **БИА-НБКМ**, ф. 290, а.е. 165, л. 167.

[57] **Пак там**, л. 18 и сл.

който нито едната, нито другата партия нямат достатъчно управленско време и необходимите кадри. Едновременно с това желанието за създаване на унифицирана уредба за селските и градските общини е твърде радикално и смело, за да бъде приложимо и е насочено повече към бъдещето, без да отговаря на натрупания опит и на практическите възможности по места.

2. Налагане на консервативния общински модел

Установяването на режима на пълномощията на княз Александър I дава възможност за извънконституционна уредба на Българската държава и на нейната общинска система съгласно решението на Второто ВНС от 1 юли 1881 г. за въвеждане на "подобрения във всички клонове на вътрешното управление"[58]. След като през 1881–1882 г. е преустроено нейното централно управление със създаването на Държавния съвет и на Министерството на общите сгради, земеделието и търговията[59], започва реформирането на провинциалното и местното управление. В тези условия служебното правителство без министър-председател, но под фактическото ръководство на началника на Тайния политически кабинет на княза Константин Стоилов, неоднократно си позволява пряка намеса в дейността на градските общини[60].

С разработката на нов общински закон е натоварен Тодор Бурмов, който провежда сериозна сравнителна работа върху общинското устройство на редица европейски страни. Изработеният от него проект се обляга най-вече на опита на френската, гръцката и румънската администрация. Изключително силно е влиянието на френското административно законодателство от март 1852 г. и юли с.г., а кмет-

---

[58] **ДВ**, бр. 45 от 1 юли 1881; **Тодоров, Г.** Временно отменяне и възстановяване на конституцията в Княжество България (1881–1883). С., 1991, с. 15–37.

[59] **БИА-НБКМ**, II В 1737; **ДВ**, бр. 67 от 16 септември 1881; ЦДА, ф. 708к, оп. 1, а.е. 1, л. 2 и сл., а.е. 195, л. 1–5, а.е. 202, л. 1–6, ф. 284к, оп. 1, а.е. 90, л. 1; **Тодорова, Цв.** Отново за "преврата" през 1881 г. и режима на пълномощията. – В: ИБИД. Т. 35, 1983, с. 90 и сл.

[60] **БИА-НБКМ**, ф. 271, а.е. 12, л. 68–69, 130–131.

ските правомощия са буквално преписани от Органическия устав на Източна Румелия[61]. Така в Държавния съвет е внесен законопроект, окачествен от К. Иречек като "компилация от всички закони от цяла Европа, ала при всичката своя обширност на нищо не прилича"[62]. В разработката на окончателния проект се намесва и юридическият съветник на княз Александър, френският юрист Франсоа Бастиан[63].

Междувременно частичните общински избори от втората половина на 1881 г. и първата половина на 1882 г. се провеждат по Временните положения от годините на руската окупация. Те преминават относително спокойно и рутинно по известната и на администрацията, и на населението система[64].

Бавният прогрес на законопроекта през Държавния съвет и масовите настоявания на общинските управления за провеждане на нови общи за страната общински избори през август 1882 г.[65] дават основание на служебното правителство на генерал Леонид Соболев да се преосигури, като вкара цяла глава за общинските избори в новия **Избирателен закон** от 1882 г. Той затвърждава двустепенната избирателна система, като определя една седмица за разлика между първия и втория тур на изборите, които се насрочват с княжески указ. Пасивното избирателно право е ограничено от 30 навършени години, владеене на недвижим имот или на жилище в общината. Съставите на общинските съвети са намалени: 6 съветници при 400 избиратели, 9 съветници при 401–2400 избиратели, 12 съветници над 2400 избиратели и 18 съветници за столичния град, от които девет се избират от населението и 9 се назначават от княза. Общинските съвети имат четиригодишен мандат, но първият от мандатите може да бъде удължен до пет години. Допълнителни избори се допускат при разпускане на общинския съвет или ако една трета от състава му

---

[61] **ЦДА**, ф. 708к, оп. 1, а.е. 62, л. 15.

[62] **Иречек, К.** Български дневник. Т. 2, с. 76, 152

[63] **Peev, G.** Das europaische Vorbild, S. 116; **Васильов, Т.** Спомени за лица и събития през 19–20 век. С., 1934, с. 82–84.

[64] **ДВ**, бр. 32 от 20 май 1881, бр. 57 от 1 юни 1882; **ДА-Сф**, ф. 41к, оп. 1, а.е. 290, л. 2–6; **ДА-Вд**, ф. 17к, оп. 1, а.е. 3, л. 116–119.

[65] **БИА-НБКМ**, ф. 290, а.е. 12, л. 138–139.

подаде оставка. Цялостният изборен процес е поставен под контрола на действащия кмет и на окръжния управител, но окончателното касиране на избора е по преценка на окръжния съвет[66]. Така са преоткрити част от консервативните принципи и механизми от Привременните правила от 1879 г.

През септември 1881 г. с княжески указ започва промяната на уредбата на столичната община. Създадена е длъжността на софийски окръжен управител с правомощия само в чертите на града и така София е приравнена към окръжие. През февруари 1882 г. новият вътрешен министър Григор Начович в специален доклад до княза обявява реформирането на провинциалната и местната администрация като основна задача на своето управление. Първата задача на централната власт е да прибере печатите на селските и кварталните кметове, под претекст, че не отговарят на закона[67]. През август е проведена териториално-административна реформа. Броят на окръжията е намален, а на околиите – увеличен в сполучлив баланс между принципите на централизацията и децентрализацията. Столичният окръжен управител е заменен с градоначалник[68]. От началото на октомври със **Закона за окръжните управители и околийските началници** са конкретизирани техните правомощия като преки представители на централната власт в съответните териториални райони. Цялата реформа доста точно следва основните принципи и текстове на френския закон за местната администрация от 7 юли 1852 г.[69]

---

[66] **Годишен сборник** от закони и постановления на Българското княжество, приети от Държавния съвет през 1881–1883 г. С., 1886, с. 285–296.

[67] **Дневници** (стенографически) на Третото ОНС, 2 р.с., кн. 2, с. 300–301.

[68] **БИА-НБКМ**, ф. 290, а.е. 165, л. 136–138, а.е. 12, л. 139; Независимост, бр. 83 от 4 август 1882; **Савов, Н.** София като административен и самоуправителен център до 9.IX.1944 г. – В: ИДА. Т. 21, 1971, с. 44–45; **Колев, В.** Статутът на столичната община (1878–1998). – В: София – 120 години столица. Юбилейна книга. С., 2000, Академично издателство "Проф. М. Дринов", с. 207–215.

[69] **ДВ**, бр. 65 от 9 септември 1881, бр. 14 от 9 февруари 1882, бр. 91 от 25 август 1882, бр. 116 от 9 октомври 1882; **Peev, G.** Das europaische Vorbild, S. 118.

Още началото на тези промени предизвиква острата съпротива на либералната опозиция. Критиките в печата в Княжеството[70] са последвани от подобни и в Източна Румелия. По идея на членове на Постоянния комитет около Иван Вазов, Константин Величков, Георги Странски, Георги Янкулов и др. на 13 август 1882 г. е проведен митинг в Пловдив, който се изказва против антиконституционния режим на пълномощията и особено набляга, че народът в Княжеството е лишен от "общинското самоуправление, право предадено нам от прадедите ни"[71]. Не по-слаби са и критиките на руските славянофили около Иван Аксаков. Срещу централизирането на държавата те противопоставят митологизираното "традиционно местно самоуправление"[72].

Като че в отговор на тези обвинения на 12 октомври 1882 г. е публикуван и дългоочакваният **Закон за общините и за градското управление**, подготвен от главния секретар на Вътрешното министерство Димитър Агура[73]. Неговият доклад определено вижда връзката между уредбата и функционирането на българските общини до Освобождението и предложения проект, като до голяма степен пренебрегва усилията по устрояването на общинската система от първите консервативни и либерални кабинети. Основните достойнства на новата регламентация са намерени в изборността на общинския съвет, назначаването на кмета, дискретния контрол на централната администрация чрез назначавани общински комисии и удължения четиригодишен мандат.

Законът дава на общината статут на юридическа личност, като запазва традиционното раделение на градски и селски общини и прерастването на селската община в градска чрез княжески указ. В рамките на шест месеца правителството се задължава да подготви княжески указ, който точно да определи териториалния обхват на всяка община, като тя не може да има по-малко от двеста къщи, поради което

---

[70] **Независимост**, бр. 84 от 7 август 1882; **Светлина**, бр. 78 от 30 август 1882.

[71] **Марица**, бр. 413 от 17 август 1882.

[72] **Кох, А.** Александър I български княз. П., 1895, с. 76.

[73] **ЦДА**, ф. 242к, оп. 2, а.е. 6, л. 1 и сл.

се допуска създаването на сборни общини. След това създаването на нови общини ства само по инициатива на населението след общото съгласие на заинтересуваните общински съвети, на окръжния управител и на окръжния съвет от Вътрешното министерство с княжески указ. Всеки български гражданин става член на общината, в която живее и има равни права при ползване на общите общински имоти и равни отговорности при извършване на общинските задължения.

На преден план законът извежда кметската институция, като отчетливо формулира нейния характер на "представител на правителствената власт в общината" и на "представител на интересите на общината". Като преки органи на изпълнителната власт кметът и неговите помощници в градските общини се назначават и уволняват с княжески указ, а в селските общини със заповед на вътрешния министър. При тежки длъжностни нарушения те могат да бъдат временно отстранени от окръжния управител, за което трябва да бъде съобщено във Вътрешното министерство. В българската историческа литература съществува неправилното схващане за неограничените възможности на централната власт да назначава кмета. Тя е сериозно ограничена от изборните резултати. За кмет и негови помощници трябва да бъдат назначавани вече избрани общински съветници, които са грамотни, но не са духовни лица, а при отстраняването им те остават членове на общинския съвет. Кметът по право председателствува общинския съвет и оглавява общинския съд. Сходен механизъм с назначаване на кметски наместници от кмета е предвиден за съставните села на една сборна община. Кметският наместник трябва да е общински съветник, а само при липса на такъв може да е обикновен член на общината, притежаващ избирателни права. Наместникът има всички права на кмета в рамките на своето населено място.

Като представител на централната власт кметът отговаря за обнародването на всички закони и правителствени и окръжни разпореждания и за точното им изпълнение в общината. Изрично са подчертани задълженията му по отношение на военния набор, събирането на данъците, полицейската служба, осигуряването на обществения ред, на нормалното функциониране на съдебната система и др. В това си качество кметът издава прикази, които са задължителни за населението, но могат да бъдат отменени от околийския началник или от

окръжния управител. Като представител на общинското самоуправление той е отговорен "за черквата, за училището, за обществените заведения, за игиеническите условия на мястото, за общинските имоти.." Задълженията му са формулирани в 18 отделни пункта и завършват с: "чистението на дърветата от гъсениците в цялата община". Нови дванайсет задължения са прибавени, но се извършват под постоянния контрол на окръжния управител.

Учреден е специален знак – сребърна огърлица, която е символ на кметската власт. Тя е съпроводена с месечна заплата, определена от общинския съвет, но не може да бъде по-малка от 400 лева за общините под 5000 жители, а за по-големите трябва да е поне 1200 лева или 3000 лева над 10 000 жители. Заплатата на помощник-кмета трябва да не е по-малка от половината на кметската.

Общинският съвет е поставен на по-заден план в сравнение с кмета. Той изцяло се избира от избирателите съгласно избирателния закон и има поне четири десетдневни сесии в началото на всяко тримесечие. Извънредните сесии се свикват по инициатива на околийския началник или от кмета със съгласието на първия. Заседанията са закрити и са законни, ако в тях участват повече от половината му членове. Решенията се взимат с обикновено мнозинство от присъстващите, а при равни гласове решаващ е този на кмета. Общинският съвет взима решение по управлението на общинските имоти, по определянето и разхвърлянето на данъците и отработването на повинностите, по окончателното гласуване на училищните и църковните бюджети като в селските общини, той е с пълните права на училищно настоятелство. Повечето решения се нуждаят от утвърждаване от окръжния управител. При разпускането на общински съвет неговите права се упражняват от назначена общинска комисия, съставена от неопределен брой "първенци на общината".

Законът учредява в селските общини специално общинско съдилище, състоящо се от двама общински съветници под председателството на кмета. То може да гледа само наказателни дела с глоби до 20 лева и граждански искове до 60 лева. Заседанията са публични и в общи линии се придържат към принципите на помирителния съд, известни от временните руски правила, като не се допуска адвокатска защита. В горните финансови рамки решенията на общинския съд са

окончателни и не подлежат на апелация, но извън тях могат да бъдат оспорени пред мировия съдия. Той контролира и изпълнението на присъдата.

Законът внимателно урежда въпросите за общинското счетоводство и деловодство, като обособява отделни глави за тях. Те малко се различават от въведената от Временното руско управление практика[74].

Законът за общините и градското управление продължава практиката на общо устройствено законодателство за градските и селските общини. Той показва продължаващото отстъпление на консерваторите от техните първоначални ограничителни идеи и приближаването им към либералния модел. Едновременно с това той въвежда нови органи като общинската комисия, пряко породени от практиката. Именно при нея контролът на изпълнителната власт е особено силен и очевиден, но не трябва да се забравя, че става въпрос за извънреден общински орган. За съжаление неговото действие не е ограничено във времето, а практиката дори разширява потенциалните недостатъци, заложени в уредбата. Като елемент от цялостните териториално-административни преобразувания на режима на пълномощията общинският закон е приет от Държавния съвет, а не от Обикновеното НС и това поставя под въпрос неговата истинска легитимност и трайност. Може би затова всички искания на общините за преминаването им от една околия в друга и за изменение на общинските граници са иззети от ведомството на Държавния съвет и решенията са отложени, за да бъдат разглеждани от бъдещото ОНС[75].

Действително шест месеца по-късно на 3 и 10 април 1883 г. са проведени изборите за селски и градски общински съвети. В обстановката на разрив между руските генерали и консерватори и постоянните им контакти с либералите те им дават сериозна и неочаквана преднина[76]. Дори в София в общинския съвет са избрани почти из-

---

[74] **ДВ**, бр. 117 от 12 октомври 1882; **ЦДА**, ф. 173к, оп. 1, а.е. 58, л. 3 и сл.

[75] **БИА-НБКМ**, ф. 290, а.е. 12, л. 143.

[76] **Славянин**, бр. 78 от 9 април 1883; **Балкан**, бр. 16 от 4 май 1883; **Български глас**, бр. 45 от 15 юли 1883.

ключително либерали – Драган Цанков, Марко Балабанов, Никола Сукнаров. По предложение на премиера Леонид Соболев князът утвърждава състава на съвета и назначава за кмет Н. Сукнаров[77]. Общинските избори от април 1883 г. са първите, които са проведени по сравнително ясен регламент и затова те действително стабилизират общинската система на страната. В същата посока са и усилията на Държавния съвет по урегулиране на нарастващите желания за общински благоустройствени заеми и за закупуване на недвижими имоти и включването им в училищните фондове[78]. За сметка на това на желанията на общините за промени в териториално-административното деление на страната по правило се отговаря отрицателно[79]. През 1883 г. за пръв път се изпълнява и законовата процедура, като две от селските общини – Новопазарската и Преславската са превърнати в градски по законодателен път от Третото ОНС[80].

Успоредно с тези стабилизиращи процеси практиката и целесъобразността налагат известна промяна на наскоро приетия общински закон. Още в средата на май 1883 г. с княжески указ е отменен членът, който предписва избирането на епитропите от общинския съвет като противоречащ на новоприетия Екзархийски устав, приспособен за Княжеството[81].

Компромисът между консерваторите и умерените либерали от август 1883 г. и назначаването на тяхното коалиционно правителство начело с Драган Цанков на 6 септември поставя началото на края на режима на пълномощията, възстановяването на Търновската конституция и преход към парламентарно управление. Той обаче поставя под въпрос унаследеното от годините на пълномощията законодателство. Поради липса на друга законова база е направен компромис по отношение на окръжните и общинските съвети. До свикване на новото ОНС, което да приеме нова регламентация за изборните институ-

---

[77] **ДВ**, бр. 45 от 30 април 1883; **ДА-Сф**, ф. 1к, оп. 2, а.е. 1750, л. 1–3.

[78] **ЦДА**, ф. 708к, оп. 1, а.е. 198, 208, 212, 213, 218, 224 и др. – целите.

[79] **Пак там**, а.е. 209, 232 – целите.

[80] **ДВ**, бр. 138 от 22 дек. 1883.

[81] **Пак там**, бр. 51 от 19 май 1883; **Вергов, Хр.** Конституцията на БПЦ (история и развой на Екзархийския устав). С., 1920, с. 95–96.

ции на местното самоуправление, е решено те да се запазят и да действат в съставите, избрани през пролетта на 1883 г. Споразумението е оформено като решение на Министерския съвет през октомври с.г.[82]

Натискът на крайните либерали върху кабинета на Др. Цанков променя правителственото решение. В едно от последните заседания на Третото ОНС на 23 декември 1883 г. министър-председателят обявява, че Законът за общините и градското управление е неконституционен и това налага провеждането на нови избори за всички изборни органи в страната, визирайки и Народното събрание. В парламентарната дискусия става ясно, че общинската система до момента няма своя истинска конституционна уредба и трябва да бъдат приложени Временните положения на руската окупационна администрация от септември 1878 г. Те са единственият регламент, одобряван от политическите партии и популярен сред населението. Опитите на отделни групи депутати да се позовават на българските устройствени закони не среща подкрепа. Консервативното мнозинство смята, че могат да бъдат използвани отделни непротиворечащи на конституцията текстове от общинския закон от 1882 г., а умерените либерали считат за действуващи Привременните правила на първия консервативен кабинет, но са за преки, а не за двустепенни избори. Никой не подкрепя легитимността на общинския закон от 1880 г.[83] В крайна сметка парламентът решава общинските избори да се проведат до 20 февруари 1884 г., а до месец по-късно и окръжните избори. Във връзка с това решение идва и уволнението на столичния кмет Н. Сукнаров и неговите помощници Б. Петров и М. Боботинов, които подкрепят опозиционните крайни либерали[84].

В подготовката за изборите кабинетът прави някои належащи промени в Закона за общините и градското управление. Възстановени са самостоятелните училищни настоятелства в селските общини, като в съставните общини се допуска отделен избор за всяко

---

[82] **Светлина**, бр. 38 от 1 октомври 1883; **ДВ**, бр. 115 от 25 октомври 1883.

[83] **Дневници** на Третото ОНС (втора сесия), с. 188–192.

[84] **ДВ**, бр. 138–139 от 22–24 декември 1883; **Васильов, Т.** Спомени за лица..., с. 92.

село, имащо свое училище[85]. По същото време Третото ОНС приема отделен **Закон за правата на общинските кметски наместници (приложение към чл. 18)**. Той регламентира снабдяването на наместниците със специални печати, изработени по общ модел от окръжните съвети. С тях се подпечатват всички свидетелства, издадени от наместниците при заплащане на данъци, сделки с добитък и недвижими имоти, при издаване на паспорт. Кметският наместник, подобно на кмета, има право да се явява в съда от името на своето населено място, което е колективно и солидарно отговорно за неговите действия[86].

Почти веднага след това по законодателен ред е дадено право на кметовете и техните наместници да налагат глоба от 1 до 10 лева за неподчинение на заповедите им[87]. В информация, изнесена в Народното събрание, "последните узаконения отпосле се разшириха и видоизмениха без съблюдение на законодателний ред, чрез укази и министерски циркуляри..., които разглобиха общините до неимоверна степен и направиха невъзможно управлението им по реда, предвиден в съществуващите дотогава закони"[88]. Това е една от вероятните причини правителството на Др. Цанков да помисли за подмяна на съставите на общинските съвети.

Насрочването на общинските и окръжните избори за ранната пролет на 1884 г. естествено води до отлагане на парламентарните избори, за които настояват крайните либерали и дава подтик за формално разцепление между тях[89]. Общинските избори от 19–20 февруари 1884 г. са проведени при висока избирателна активност и повсеместно са спечелени от либералите, като резултатите ясно показват, че разцеплението във върховете на Либералната партия не е достиг-

---

[85] **Пак там**, бр. 138 от 22 декември 1883.

[86] **ЦДА**, ф. 173к, оп. 1, а.е. 55, л. 2 и сл.; **ДВ**, бр. 137 от 20 декември 1883.

[87] **Дневници** на Третото ОНС (втора сесия), с. 265.

[88] **Дневници** (стенографски) на Четвъртото ОНС, 1 р.с., кн. 2, с. 684; **ДВ**, бр. 9 от 28 януари 1884, бр. 40 от 5 май 1884.

[89] **ЦДА**, ф. 173к, оп. 1, а.е. 61, л. 2–4; **Търновска конституция**, бр. 12–16 от 11–18 февруари 1884; **Марица**, бр. 573–574 от 16 –18 февруари 1883.

нало членската маса по места. Правителството възприема принципа да назначава за кметове и кметски наместници общинските съветници, спечелили най-много гласове на изборите[90]. Така за пръв път на практика се стига до пряк избор на кмета от жителите на общината. Насрочването на праламентарните избори поглъща вниманието на кабинета и затова той отлага провеждането на несъстоялите се на някои места общински избори, "догдето не се прегледа и поправи закона за общините от идущето Народно събрание". Междувременно кметовете на тези общини са уволнени и функциите им са поети от новоизбраните кметски наместници[91]. Оперативната документация на правителството и на Вътрешното министерство показва сериозни колебания и непоследователност през пролетта на 1884 г., свързана с общата нестабилност на кабинета на Др. Цанков, както отбелязва Горан Тодоров[92].

* * *

Опитите на режима на пълномощията да устрои и стабилизира градските и селските общини в страната имат само частичен успех. Твърде общата начална законова регламентация, която продължава да се променя и честите общински избори са сред най-сериозните причини за това. На второ място са значителните пропуски в общинското счетоводство и деловодство, което мотивира специалното внимание, отделено на тази материя в устройствения общински закон от 1882 г. Тези отрицателни страни са констатирани скоро след падането на княжеските пълномощия от сравнително обективната и неполитизирана комисия на Финансовото министерство, начело с Михаил Тенев[93]. Аналогично е мнението и в Нардоното събрание: "На 10 % няма село с чисти сметки"[94].

---

[90] **ДВ**, бр. 7 от 21 януари 1884, бр. 33 от 12 април 1884, бр. 42 от 12 май 1884; **Марица**, бр. 592 от 31 март 1884; **Търновска конституция**, бр. 10 от 4 февруари 1884, бр. 16 от 9 май 1884; **Средец**, бр. 10 от 18 април 1884, бр. 18 от 16 май 1884.

[91] **ДВ**, бр. 35 от 21 април 1884, бр. 37 от 26 април 1884.

[92] **Тодоров, Г.** Временно отменяне..., с. 263.

[93] **ДВ**, бр. 75 от 23 август 1884.

[94] **Дневници** (стенографски) на Четвъртото ОНС, 1 р.с., кн. 2, с. 313.

Въпреки това процесите на модернизиране и ограничаване влиянието на традициите се развива възходящо. Той е по-чуствителен в големите градове, докато в селата силата на местните обичаи все още преобладава. Така през 1883 г. само на няколко километра от столицата Константин Иречек е поразен от видяното: "Например в с. Долни Пасарел (829 жители в 129 домакинства) в Софийски окръг аз видях в 1883 г. един "общинский архив", който се състоеше от близо 250 къси пръчки според лицата и 4 дълги с общинските сметки. Кметът знаеше науст кому принадлежи всяка клечка и също всеки селянин разпознаваше знака на своята клечка, която на горния край бе изрязана с хоризонтални и вертикални, в разно число и положение кръстосани черти". И за да не остане читателят му с впечатление за изключение, той добавя, че в Западна България рабошите се ползват "с по-голямо доверие, нежели всяка изписана хартия"[95].

3. Стабилизиране на либералния общински модел

Възстановяването на конституционното и парламентарното управление през 1884 г. отново поражда дискусии по въпроса за легитимността и съдбата на законодателните актове от времето на режима на пълномощията. Още през 1883 г. позицията на Петко Каравелов е, че законите, приети от Държавния съвет и от Третото ОНС, са нелегитимни и противоконституционни, поради което трябва да бъдат отменени[96]. Практиката обаче показва, че правителството на крайните либерали охотно използва законодателството и дори подзаконовите нормативни актове на пълномощията. Така то в действителност легитимира антиконституционния режим и удължава неговите последствия[97]. Случаят със Закона за отменение на закона за изменение на конституцията от 5 декември 1883 г., приет едва през юли 1886 г. (повече от две години след идване на власт на втория Каравелов кабинет!) е достатъчно показателен[98]. Същата логика е след-

[95] **Иречек, К.** Княжество България. П., 1899, с. 104.

[96] **Търновска конституция**, бр. 25 от 30 април 1886.

[97] **Стоянов, Ив.** Либералната партия..., с. 165–166.

[98] **Манолова, М.** Парламентаризмът..., с. 136–151; **Тодоров, Г.** Временно отменяне..., с. 280–292.

вана и в областта на общинското законодателство. Многократните позоваванията на вътрешния министър П. Р. Славейков в Четвъртото ОНС на пълномощенския Закон за общините и градското управление, който на всичко отгоре е приет само от разпуснатия като антиконституционен Държавния съвет, а дори не и от омразното Трето ОНС, дразни депутатите от мнозинството[99], но ясно показва подхода на правителството, управлението да стъпи на някаква дори и спорна, законова основа.

В тази обстановка през ноември 1884 г. вътрешният министър П. Р. Славейков внася в Четвъртото ОНС свой законопроект за общините. **Изложението на мотивите** обяснява, че проектът стъпва върху европейския опит: "общинското управление така, както го е проумяла напоследне европейската цивилизация и както трябва то да бъде, за да отговаря на съвременний държавен строй". Радикално се отхвърлят "каприциите и патриархалний бит, останали от напрешните времена на невежеството и на чуждото господарство". В последните думи прозира стремежа за скъсване не само с традициите на Танзимата, но и на нововъведенията на Временното руско управление. Допълнителни основания за ново заканодателство се намират в Търновската конституция и въведения от нея принцип на самоуправлението и в "нуждите на нашата страна и състоянието на нашето население"[100]. Този проект прави опит да скъса радикално с френското влияние върху българската общинска система[101].

Мотивите дават преценка и на изминалия път, като основният положителен елемент в него е общото законодателство за селските и градските общини. За сметка на това Временните положения от септември 1878 г. са критикувани, че се отнасят само за градските, но не и за селските общини; Привременните правила от август 1879 г., че имат само временно действие; Законът от септември 1882 г., че значително стеснява принципа на самоуправлението.

В началото си **Проектът за общинский закон** се опира върху общиприетите начални текстове от предишните закони за състава на

---

[99] **Дневници** (стенографски) на Четвъртото ОНС, 1 р.с., кн. 2, с. 633–639.
[100] **Пак там**, с. 684.
[101] **Peev, G.** Das europaische Vorbild, S. 122.

общината, качеството и задължението на нейните членове. Новите елементи са забраната на чергарството, точното обяснение на процедурата за преместването от една в друга община и като цяло по-внимателното формулиране на почти всички текстове. Особено подробно са описани процедурите по конституирането на нови общини и обединението на съществуващите, където инициативата е предоставена изключително на населението и общинските органи под контрола на окръжната комисия.

Двата управленски органа на общината – общинският съвет и общинската управа, са формулирани в духа на либералния модел с предимство на съвета пред изпълнителния орган и с подчертаване на колективния характер на последния. Така кметът се превръща само в "пръв между равните" редом със заместник кметовете ("кметските другари"). Този характер на общинската управа задължително води до увеличаване броя на заместник-кметовете от поне един на двама за общините с по-малко от 40 000 жители и от два до пет за по-големите общини, каквито по това време в княжеството няма! За малките села в съставните общини кметските наместници се определят измежду членовете на общинския съвет, живеещи в тях, от окръжния управител, а при липса на избран съветник може да бъде назначен всеки от избирателите. В духа на централистичния консервативен модел кметовете и техните другари се определят от Вътрешното министерство измежду избраните общински съветници и се назначават с княжески указ.

Общинският съвет според проекта е в намален състав в сравнение с общинското законодателство дотогава, като в определения брой влиза и тричленна общинска управа – 7 съветници за общините до 1000 жители, 9 съветници до 2500 жители, 11 съветници до 6000 жители, 13 съветници до 12 000 жители, 17 съветници до 22 000 жители и 19 съветници над 22 000 жители. За съставните общини точният брой на съветниците от всяко населено място се определя от окръжната комисия, като гласуването за тях се извършва отделно. Още в началото проектът въвежда пряко гласуване за съветниците и отменя традиционната двустепенна система, останала от Временното руско управление. Мандатът на общинските съвети е необичайно

дълъг – четири години с подновяване на половината състав на всеки две години[102].

В духа на наложената либерална традиция особено подробно е регламентиран въпросът за общинските избори. В детайли и в духа на избирателния закон от 1884 г. са описани процедурите по съставяне и оповестяване на избирателните списъци, критериите за качеството на избиратели, изборните процедури и протоколи. Сериозно отстъпление от крайните либерални принципи за всеобщо избирателно право е въвеждането на елементарен и алтернативен имуществен и образователен ценз – плащането на пряк държавен данък и средно образование. Едновременно с това като отглас от либералния законопроект от края на декември 1880 г. остава събранието на общинските избиратели, което обаче може да се провежда на "избирателски купове" от най-малко 200 и най-много 400 избиратели. Иначе гласуването е тайно и пряко, а в особена забележка при масова неграмотност се допуска по искане на две трети от избирателите гласуване "със зърна и в този случай се гласува поотделно за всеки кандидат". Във връзка с тази част от проекта е и подробното определяне на санкциите за различни нарушения и престъпления. Прави впечатление засиленият характер на намесата на окръжната комисия за сметка на ограничените правомощия на окръжния управител[103]. Сравнително нов материал има в главата, която урежда публичния характер на заседанията на общинския съвет и свободния достъп до протоколите на съвета дори когато отразяват негово закрито заседание. Специално е наблегнато на възможността за присъствие на избирателите при обсъждане на обществените въпроси и задължителното закрито заседание по всички кадрови и персонални въпроси.

Правомощията на общинските съвети са широки в духа на либералния общински модел, но подлежат на контрол от изборната окръжна комисия и утвърждение с княжески указ, ако се отнасят до разпореждане с общинско имущество, изискват общински разходи или засягат финансовите интереси на населението. Нов елемент е разширяването на компетенциите на общинския съвет при формира-

---

[102] **ЦДА**, ф. 173к, оп. 1, а.е. 19, л. 3–6.

[103] **Дневници** (стенографски) на Четвъртото ОНС, 1 р.с., кн. 2, с. 686–691.

нето на общинските технически и други служби, докато контролът му върху училищните и църковните настоятелства е в рамките на традиционното. Намесата на окръжния управител и на околийския началник е допустима само при нарушение и неизпълнение на преки задължения, възложени на общината от централната или окръжната власт.

На този фон правата на общинската управа са твърде ограничени и традиционни, като тя е поставена преди кмета. Последният е представител на държавната власт на територията на общината и на общината пред останалите държавни и обществени институции. Традиционни са правата на общинската управа и като общински съд в духа на общинския закон от 1882 г. Единствената разлика е незначителното намаляване на финансовите рамки, в които той действа. Важен нов елемент е задължителното въвеждане на длъжностите секретар на общинското писалище, бирник и общински комисар. Техните функции се поставят под контрола на общинския съвет и ръководството на общинската управа, но в зависимост и от окръжната комисия.

Законопроектът на П. Р. Славейков прави опит за по-добро уреждане на финансовото и стопанското управление на общините, на които посвещава обширни текстове, равни по обем само на тези за общинските избори. Те до голяма степен са преписани от специалния Правилник за счетоводството на гражданските и селските общински управления, наскоро издаден от Министерството на финансите. Именно в тази сфера контролът на окръжната комисия е особено чувствителен, а се засилва и възможността за намеса на централната власт чрез окръжните управители и околийските началници.

Бележките и препоръките за промени на наскоро назначената Кодификационна комисия са твърде радикални, за да позволят по-нататъшното разглеждане на проекта. На няколко места тя вижда открито противоречие с конституционни текстове и принципи, а предложенията за избор на кметската управа от общинския съвет, съкращаването на мандата му и промените на почти всички цифрови данни в проекта изменят същността му и нямат редакционен характер. В осем пункта са отбелязани и разликите от споменатия Правилник на Министерството на финансите. Обсъждането на проекта и бележки-

те на Кодификационната комисия води само до избор на 15-членна парламентарна комисия по Министерството на вътрешните работи, която трябва да продължи разглеждането на внесения общински законопроект[104]. Така проектът на П. Р. Славейков е "погребан".

Междувременно Четвъртото ОНС продължава практиката за приемане на отделни закони, които решават частни проблеми на общините. В средата на декември 1884 г. е гласуван **Закон за разглеждане споровете (распри) между села и общини за мери и други земи**. До голяма степен той повтаря постановките от неприетия законопроект за общините, като предвижда прилагане на традиционен подход: отначало опити за споразумение чрез общинските съвети под контрола на околийския началник и окръжния управител, а по-късно и намеса на окръжната комисия, чието мнение се взима под внимание от Вътрешното министерство и правителството при окончателно решаване на въпроса[105].

По несигурни данни свой общински законопроект в началото на 1885 г. подготвя и новият вътрешен министър Никола Сукнаров. Той предвиждал пълна автономия на общините и елиминиране на правителствения контрол в духа на законопроекта на Драган Цанков от края на 1880 г. Силно влияние върху него оказва сръбският общински закон, доставен във Вътрешното министерство от водачите на сръбските радикали, емигрирали в Княжеството след Тимошката буна[106]. Конфликтът му с премиера П. Каравелов и бързото отстраняване на Н. Сукнаров от кабинета осуетяват внасянето на проекта в Четвъртото ОНС и от него не се откриват категорични следи.

През март-април 1885 г. са проведени общински избори в цялата страна. Напрегнатата политическа обстановка и обединението на опозицията довежда до силна конфронтация и откровен натиск на администрацията и полицията върху населението[107]. Въпреки това

---

[104] **Пак там**, с. 706–707.

[105] **ЦДА**, ф. 173к, оп. 1, а.е. 68, л. 2 и сл.; **Съдебни закони**. Ч. 1. С., 1885, с. 271–273; **Дневници** (стенографски) на Четвъртото ОНС, 1 р.с., кн. 2, с. 267–274.

[106] **Васильов, Т.** Спомени за лица..., с. 94–96.

[107] **Отечество**, бр. 17 от 21 март 1885, бр. 18 от 28 март 1885; **Средец**, бр. 108 от 20 март 1885, бр. 130 от 5 юни 1885.

крайните либерали губят изборите в много общини, смятани за техни крепости. Без ясни законови основания правителството по искане на Вътрешното министерство начело с П. Р. Славейков разпуска двайсет от градските общински съвети и повтаря изборите през май с.г. Разискванията по отговора на княжеското тронно слово при откриване на втората извънредна сесия на Четвъртото ОНС в края на май 1885 г. разкриват множество случаи на неоснователна намеса на полицията в изборния процес в Русе, Свищов, Тутракан и др.[108] На обвиненията на опозицията премиерът П. Каравелов, като обяснява случая в Русе, обяснява своя подход: "Цялата там опозиция въглаве на г-на Кърджиева каза, че с бой ще спечели изборите. Аз пък казах, че на бой с бой ще отговоря" [109].

* * *

Опитите на крайните либерали за законодателно уреждане на общинската система в страната показват значително сближаване като теория и практика с подхода на консерваторите от режима на пълномощията. И за тях, въпреки многобройните категорични декларации, общинската политика идва на последно място не само след чисто политическите борби, но и след реформирането на централната и провинциалната администрация. Приемането и прилагането на прокарания от консерваторите Закон за общините и градското управление от 1882 г. и поправките към него е само нагледна илюстрация за това. Оказва се, че по-близките до консерваторите умерени либерали на Др. Цанков, имат по-радикални и оригинални идеи и намерения за уредбата и дейността на общините от крайните либерали на П. Каравелов. Последните възприемат много от тезите на консерваторите и изоставят идеята за силна децентрализация и крайна автономия на общините, съхранявайки единствено постановките за всеобщото мъжко избирателно право при формиране на общинския съвет и колегиалното управление на общинската управа за сметка на силния кмет.

* * *

---

[108] **ДА-Вд**, ф. 17к, оп. 1, а.е. 3, л. 107, а.е. 5, л. 168–169.

[109] **Дневници** (стенографически) на Четвъртото ОНС. 2 и.с., кн. 1, с. 16–17.

Общинската система на Българското княжество до Съединението демонстрира общата политическа и институционна нестабилност, в която се развива българското общество от първите седем години на своя свободен живот. На преден план излизат политическите борби между либерали и консерватори, които пряко се отразяват не само върху дейността на централното управление, но и върху регионалните и общинските изборни органи. Кадровата нестабилност на общинските съвети, управи и кметове прави впечатление и на чужденците. К. Иречек дава следната обща оценка на положението до Съединението в столицата, която пряко наблюдава: "В София постоянно се менуваха избрани и привременно назначени кметове", като за него обяснението е в институционалната уредба на общинските органи, които "не виреeха поради тяхната новост"[110]. Към това може да се добави и краткият период на действие на отделните законови актове, и честите общински избори, които произтичат от тях и от смяната на правителствата.

В тази обстановка още през 1879–1880 г. се оформят два противоположни общински модела на консерватори и либерали, намерили отражение в Привременните правила от 1879 г. и в неприетия изцяло общински закон от 1880 г. и стъпили върху текстовете на Търновската конституция.

Консерваторите се опират на законодателството и практиката на Временното руско управление, която не се различава съществено от общинската система на Танзимата. При нея двустепенните избори и широките права на провинциалната администрация за контрол на общините, съчетани с възрастови, имуществени и образователни цензове, дават гаранция за формиране на удобен на централната власт, но формално изборен общински съвет. От неговите среди правителството или негови органи определят кмета, който получава основната част от общинската власт. Помощник-кметовете и кметските наместници в съставните села действат само в рамките на правомощията, които кметът им възложи. Цялостната политика на общините се надзирава отблизо от пряко назначените от правителството околийски началници и окръжни управители, които имат право

[110] **Иречек, К.** Княжество България, с. 323–324.

не само на контрол по законосъобразност, но и по целесъобразност. В този смисъл общинските органи са по-скоро съвещателни тела към държавния орган – кмета, както системата на руското земско управление. В този тип общини естествено доминира общата държавна политика за сметка на местните интереси в духа на държавната теория за общината.

Либералният модел извежда на преден план върховенството на народа и пряко свързаното с него всеобщо мъжко избирателно право. То е изразено в идеята за пряко управление на общините от общинско събрание, като общинският съвет е само негов постоянно действащ орган, а общинската управа е колегиална изпълнителна власт, в която кметът играе само ролята на председателстващ. Този подход се допълва от ограничаване на правителствения контрол върху общините и прехвърлянето на по-голямата част от него върху изборните органи – Народното събрание, окръжния съвет и окръжната комисия[111]. Либералните идеи отговарят повече на общия либерален дух на епохата, на теорията за естественото право на общината от годините на Френската революция и на немската обществено-стопанска теория за общности на интересите.

Режимът на пълномощията изиграва ролята на катализатор във възгледите на двете български партии по общинските въпроси, които започват да се сближават. Консерваторите се отказват от високите изборни цензове, а гласовете за премахване на двустепенните избори сред тях стават все по-силни. Либералите възприемат принципа за назначаване на кмета от централната власт измежду избраните общински съветници, но продължават да държат на всеобщото мъжко избирателно право и преките избори. По прагматичните въпроси за общинското деловодство, счетоводство и вътрешно устройство се стига до почти пълно изравняване на позициите. Тази естествена еволюция е прекратена от силното институционално сътресение, което преживява Княжеството през лятото на 1885 г.

---

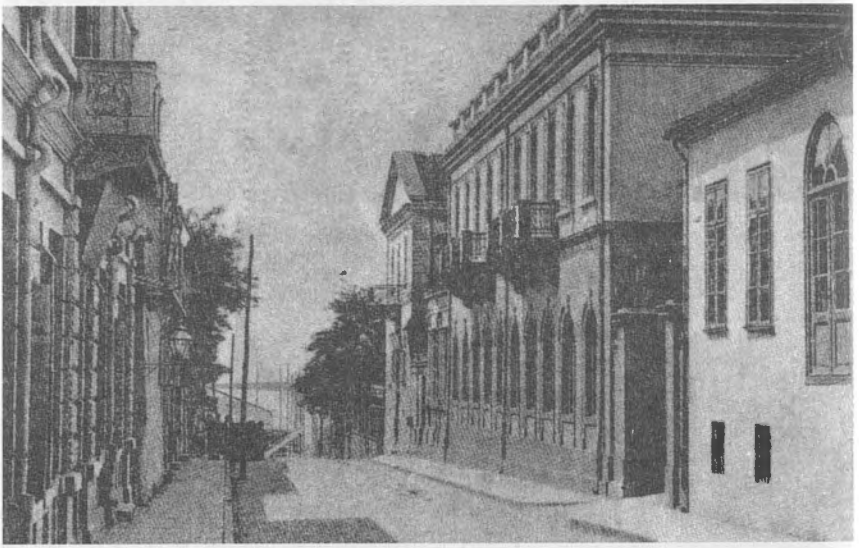
[111] **Крамптън, Р.** Кратка история на България. С., 1994, с. 40; **Генов, Р.** Българските политически партии и техните английски аналози (1879–1886): опит за сравнителен исторически анализ. – Модерна България. С., 1999, с. 28–33; **същият**. Петко Каравелов и идеологията на българския либерализъм. – В: Collegium Germanicum–4, С., 2003, с. 17–33.

Пловдив – Трихълмието и Куршум хан

Изглед от гр. Пловдив

Изглед от гр. Пловдив

Изглед от стара Варна



Улица "Княжеска" със сградата, в която се е помещавала общината

Софийска улица. Картина от Й. Обербауер

ОБЩИНИТЕ В ИЗТОЧНА РУМЕЛИЯ

Развитието на общинското самоуправление в автономната област Източна Румелия поема по по-различен път в сравнение с Българското княжество. Това се дължи на статута на областта като османска провинция и на сложния механизъм, по който се изработва нейният Органически устав в условията на сблъсък между делегатите на Великите сили и на Високата порта.

1. Устройство на общинската власт

Член 18 на Берлинския договор предвижда цялото местно самоуправление да се изгради на базата на действащото османско законодателство, като в него се проведат реформи и подобрения. Той изрично споменава "различните вилаетски закони" и предложенията, станали на осмото заседание на Цариградската конференция (декември 1876 – януари 1877 г.)[1]

Едновременно с това част от Великите сили имат свои амбиции в отстояването на определени позиции и интереси както при тълкуването на тези постановления, така и при практическото изработване на нормативната уредба на местното самоуправление и дори при нейното прилагане.

Хронологично най-напред тези особени позиции са отразени в известното споразумение "Солзбъри – Шувалов", сключено между британския министър-председател и руския делегат на Берлинския конгрес. Срещу руското съгласие за създаването на Източна Румелия Великобритания изразява готовност за въвеждане на широко самоуправление на различните народности в нея и за превръщане на султанската власт върху областта в символ. По време на подписването на споразумението двете пряко заинтересувани Велики сили виждат оптималния вариант както за цялостното устройство на автономната

[1] **Берлински договор**, чл. 18.

област, така и за началата на местното самоуправление по различен начин. За Русия това е прилагането на вече действащите временни правила и положения и продължаване на общинската система, въведена от Временното руско управление. За британската дипломация споразумението ще се изпълни чрез въвеждане на административна система, в духа на режима в британските доминиони, като най-често се споменава примера на Канада[2].

И Русия, и Великобритания спазват в общи линии постигнатото съгласие, което не изключва опитите за извоюване на по-добри позиции по време на работата на Европейската комисия. Неслучайно повечето изследователи отбелязват факта, че за разлика от Берлинския конгрес по време на заседанията на Европейската комисия Австро-Унгария, а не Великобритания се солидаризира плътно с позициите на османските делегати и е за по-тясно обвързване на областта с Високата порта и за ограничаване на автономията. За сметка на това между позициите на руските и британските представители започва постепенно сближаване[3].

На второ място подобни специални интереси демонстрира и Османската империя. В духа на общата си идея за превръщане на Източна Румелия в привилегирован вилает, в който привилегиите са символични, тя набляга на прилагането на общоимперските закони и постановления, за сметка на предвидените в Берлинския договор реформи, съгласно решенията на Цариградската конференция[4]. Проектът за Органически правилник на областта, изработен от великия везир Савфет паша, се опира на Закона за вилаетите от 1867 г. и особено на Закона за управление на вилаетите от 1870 г. Той не предвижда никаква разлика в устройството и правомощията на местното самоуправление, като запазва разделението на санджаци, каази, нахии, градски и селски общини, управлявани съответно от мютесари-

---

[2] **Бобчев, С. С.** Източна Румелия. Исторически поглед, устройство, законодателство и правосъдие (Приноси към новата история на българското право). С., 1924, с. 33, 54–56.

[3] **Маджаров, М.** Източна Румелия (исторически преглед). С., 1925, с. 82.

[4] **Стателова, Е.** Източна Румелия (1879/1885), икономика, политика, култура. С., 1983, с. 24.

фи, каймаками, мюдюри и мухтари с помощта на административни съвети[5]. Въпреки че е замислен като начало на нова частична административна реформа за цялата империя поради твърде общите му формулировки и положения, доказали неприложимостта си, той е отхвърлен единодушно от европейските делегати.

Този акт, както и приемането на предварителния план за изработване на Органическия устав по предложение на австрийския делегат Бениамин Калай, откриват възможност и на останалите Велики сили да се намесят по-активно в регламентирането на административното устройство на областта. Според приетия австрийски план предвидените в член 18 на Берлинския договор действащи закони за вилаетите и решенията на осмото заседание на Цариградската конференция трябва да служат само за "отправни точки" при работата на Европейската комисия, без задължението тя стриктно да се придържа към тях. Напротив, комисията е свободна да ги изменя във всичките им разпореждания, които според нея не отговарят на нуждите на страната. Едновременно с това Европейската комисия си поставя за задача да въведе в Източна Румелия уредба, която да следва западноевропейските образци, "за да се присъвокупи и тя към движението на модерната цивилизация и да участвува в нейните благодеяния"[6].

Делегатите добре разбират, че този модернизационен подтик не трябва да бъде прекомерен: "При това като се има предвид, че политическите учреждения на една западна държава, колкото усъвършенствани да са те, не биха отговаряли нито на нуждите, нито на историческото развитие, нито на обичаите на населението, които не биха даже били разбрани от последното и се излагат следователно на риска да останат мъртва буква в много отношения, комисията не мисли да въвежда буквално в Източна Румелия учрежденията на ни един от западните народи, но ще се мъчи да осъществи програмата, изложена в точка 3, като създаде едно дело, което отговаря на мес-

---

[5] **Turkey,** No 9 (1879), part 1, p. 85–88; **Маджаров, М.** Източна Румелия, с. 50–51; **Манолова, М.** Русия и конституционното устройство на Източна Румелия. С., 1976, с. 77.

[6] **Turkey**, No 9 (1879), part 1, p. 109–111; **Стоянов, М.** Изработване на Органическия устав на Източна Румелия. – В: ИПр, № 2/1955, с. 67.

тните нужди и на състоянието на духовете". Текстът сам по себе си е красноречив. Както отбелязва още Михаил Маджаров, тази програма е приета не защото е точна и ясна, а защото е "хитро скроена" и "еластична". Тя дава възможност за отстояване на противоречивите позиции на делегатите на Великите сили. В нея намират удовлетворение както привържениците на запазване на статуквото, така и неговите радикални противници[7]. От друга страна, както твърди М. Манолова, програмата действително застъпва умерено либерални възгледи[8]. Те дават възможност за постепенно модернизиране на уредбата на Южна България, без да се скъсва с унаследената реформена традиция от края на Танзимата.

По предварително изготвения план-разпределение за изготвянето на отделните глави от проекта, шеста глава е посветена на териториално-административното деление на автономната област и местното самоуправление. Тя е изработена от френския делегат барон дьо Ринг, посланик в Цариград, със съдействието на консула дьо Кутули. Те действително се опират на действащото османско законодателство за управление на вилаетите от времето на вилаетската реформа, което е вдъхновено от френската административна система от годините на император Наполеон I. Едновременно с това е направен опит за отслабване на т. нар. система на административен контрол, характерна за твърде централизирания френски оригинал. Затова в системата, възприета по това време от повечето европейски континентални държави, са направени редица промени, съобразени с османската законова традиция и практика на съвместно, но паралелно съществуване на различните народности в духа на господстващата милетска система.

Проектът на барон дьо Ринг въвежда тристепенно административно деление в Източна Румелия: департаменти, кантони и общини. Последните биват градски и селски, като градски са тези, които са с този статут от "памти-веки (ab antiquo)". Селската община може да придобие градски статут само по силата на закон. Едновременно с това прави впечатление, че обратният казус изглежда немислим за

---

[7] **Маджаров, М.** Източна Румелия, с. 74–76.

[8] Ср. **Манолова, М.** Русия и конституционното устройство, с. 84–85.

френските законодатели. Очевидно трансформацията от село в град е еднопосочен процес, но критериите за това са неизвестни. Този подход е добре познат от периода на османското владичество и предполага главно административни и военни функции на обявеното за град населено място. При загуба на тези функции то не губи градския си статут. Всяка община притежава своя територия – "земска околност" и за разлика от подобните територии на департаментите и кантоните тя не подлежи на законодателно учредяване, а съществува от само себе си – също по традиция, но измененията ѝ стават чрез областен закон[9]. От т. нар. "атрибути" на общината френският проект, а и по-късно самият Органически устав, не споменават нито името, нито населението ѝ, нито особената общинска власт[10].

Градските общини в Източна Румелия се ръководят от кмет, който има между един и трима помощник-кметове в зависимост от броя на населението в града. При население до 2000 жители помощникът е един, между 2000 и 10 000 жители са двама и над 10 000 жители – трима. Както кметовете, така и помощниците им упражняват службата си безплатно като почетна обществена длъжност, но по решение на съответния градски съвет със съгласието на пефекта може да им бъде определена заплата и сума за представителни разноски. Кметовете и помощниците им се избират от градските съвети, след което се назначават от генерал-губернатора или префекта в зависимост от това дали градът е седалище на департамент или на кантон или не е административен център. Статутът на кмет и помощник-кмет е несъвместим с позициите на свещеник, платен обществен чиновник, общински служител на заплата, прекупвач на общински приходи, предприемач на общински строеж или действащ военен. Така се избягва прекият конфликт на интересите, който може да възникне при упражняване на кметските и другите функции[11].

Градският кмет е по право председател на градския съвет, освен в заседанията, които разглеждат финансовата му дейност в общината. Той ръководи общинското управление под надзора на кантонал-

---

[9] **Органический устав** на Източна Румелия. Пловдив, 1879, с. 36–37.

[10] Ср. **Гиргинов, Ал.** Държавното устройство на България. С., 1921, с. 479–481.

[11] **Органический устав**, с. 48–49.

ния началник и на префекта. В това си качество кметът е натоварен да пази обществения ред и да се грижи за спазване заповедите на изпълнителната власт и да поддържа общинските пътища. Заедно с това той трябва да управлява недвижимите имоти на общината и да пази нейните права; да упражнява общинския бюджет и да управлява общинските служби; да надзирава общинските училища и другите общински заведения. Той е представител на общината пред съдебните власти. Тези функции кметът упражнява в рамките на областните закони, публично-административните правилници, заповедите на генерал-губернатора, нарежданията на префекта и редовните решения на градския съвет. Подробното изброяване на кметските правомощия в Органическия устав е в духа на позитивното законодателство и не ги изчерпва изцяло[12]. Кметът пряко ръководи служителите в общинската канцелария и има право да ги назначава и уволнява, а останалите общински служители се назначават от градския съвет и се уволняват с негово съгласие[13].

Едновременно с това като представител на изпълнителната власт кметът обнародва законите и правилниците, та на нейните органи и въобще всички актове на областната администрация, предназначени за населението и отговаря за изпълнението им на територията на общината. Той се грижи за общата безопасност по инструкциите на централната власт и в това си качество ръководи полицейския комисар в градовете, които са административни центрове или имат население над 4000 души. Той обнародва данъчните и наборните списъци и изпълнява всички функции, които му се възлагат с областните закони и правилници. Ако не изпълнява тези си длъжности, те могат да бъдат поети пряко от префекта или от специално назначено от него лице след уведомяване на генерал-губернатора[14].

Като ръководител на общината кметът издава два вида постановления: лични и "правилнични". Първите се отнасят до опреде-

---

[12] **Маджаров, М.** Източна Румелия, с. 111–112 – в проекта на барон дьо Ринг кметовете и техните помощници трябва да се назначават от генерал-губернатора.

[13] **Органический устав**, с. 51–52.

[14] **Пак там**, с. 48, 52–53.

лено лице и влизат в сила веднага, след като му бъдат съобщени. Останалите ("правилнични") постановления касаят цялата община или част от нея. Те подлежат на санкцията на околийския началник и трябва да бъдат предварително обнародвани. Ако имат постоянен характер, те влизат в сила месец след обнародването им, а ако са с временен характер – веднага, но висшата власт има право да ги отмени по искане на заинтересувани лица.

Градските (общински) съвети имат тригодишен мандат. Те се състоят от 9–11 членове според броя на населението в общината[15]. Точният състав на всеки градски съвет в автономната област ще бъде определен с публично-административен правилник. Цензът за градски съветник е постоянно жителство в общината, което се придобива по рождение или по едногодишно постоянно пребиваване в нея. Статутът на градски съветник е несъвместим в повече от една градска община и с ръководните служби в изпълнителната власт: областен директор, окръжен управител, околийски началник или полицейски комисар. Ако градски съветник не присъства на три поредни сесии "без законна причина", той може да бъде обявен в оставка от околийския началник по искане на останалите градски съветници. За арбитър при евентуален спор по този въпрос е определен окръжният управител. Овакантеното място на градски съветник се попълва чрез нов избор в рамките на един месец[16].

Градският съвет има четири редовни сесии по десет дена, които започват в първия понеделник на месеците февруари, май, август и октомври. При необходимост могат да бъдат провеждани и извънредни сесии по решение на кмета или околийския началник. Извънредна сесия може да бъде свикана и по искане на една четвърт от съветниците със съгласието на кмета или околийския началник. При техен мотивиран отказ спорът се отнася до околийския управител, който взима окончателно решение. За извънредните сесии градските съветници трябва да бъдат информирани писмено поне три дена предварително.

Правилникът за градските съвети в шестата притурка на Органическия устав оформя някои по-необичайни случаи в тяхната дейност.

---

[15] **Тодоров, Г.** Временното руско управление в България, 1877–1878–1879 г. С., 1958, с. 282–286.

[16] **Органический устав**, с. 49.

Например, при отсъствие на кмета или на помощниците му заседанията се ръководят от съветника, получил най-много гласове в градските избори. В началото на всяка сесия се избира секретар на съвета, чиито правомощия са в рамките на сесията. Специално изискване има заседанията на съвета да не са публични. Това рязко ги разграничава от възприетата практика в годините на Временното руско управление, следвана по-късно и от Българското княжество. Въведен е кворум на заседанията и решаване на въпросите чрез обикновено мнозинство, а по искане на поне трима съветници и тайно гласуване. При отсъствие на кмета и помощниците му техните функции се поемат от градския съветник, получил най-много гласове на изборите. Протоколите на заседанията на съвета се подписват от всички присъствали членове и задължително в едноседмичен срок се съобщават на кантоналния началник, а после и на префекта[17].

В кръга на правомощията на градските съвети е разпореждането с недвижимите имоти на общината и с частните имоти в рамките на общината. Той провежда данъчната политика на областта по отношение на общината, като определя размера на градските налози и даждия в рамките на законите. Съветът определя всички видове общински такси при всяка дейност или при ползване на общински имот. Той сключва градските общински заеми и контролира упражнението на общинския бюджет от общинското управление. Едновременно с това градският съвет с одобрението на висшата власт взима решение за изграждане на общински сгради и "общополезни заведения" като училища, санитарни постройки и др. По традиция особено големи са правата на градския съвет в областта на благоустройството – прокарване на улици, строеж на водопроводи и канализация, грижата за осветлението, откриване на обществени градини и паркове, изграждане на мостове и корекция на реки. Градските съвети избират специалните комисии съгласно законите, които определят размера и разпределят изплащането както на областните, така и на окръжните и общинските данъци. Те могат да отправят "искания" до висшата изпълнителна и законодателна власт по местни въпроси. Едновре-

[17] **Пак там**, с. 158–159.

менно с това те дават мненията си по всички въпроси, за които са запитани от администрацията на областта[18].

Градските съвети могат да бъдат разпускани от генерал-губернатора, като поводите за пряката намеса на централната администрация не са уточнени. В този случай функциите им се поемат от специална градска комисия от пет до десет члена според големината на града. Тя има същите права, а съставът ѝ трябва да отговаря на религиозните и етнически особености на населението в общината. Новите избори трябва да бъдат насрочени със заповедта за разпускане на градския съвет и да се състоят не по-късно от три месеца[19].

Органическият устав обръща голямо внимание на градските бюджети, които по времетраене съвпадат с областния бюджет и се приемат на февруарската им сесия. Специален Правилник за задължителните разноски (осма притурка към устава и приложение към шестата глава) определя осемнайсет задължителни разходни позиции в градските бюджети, по които окръжните управители имат правото сами да вписват или променят нужните суми за правилното функциониране на градските общини. Те обхващат както разноските за администрацията на общината, околията, окръга и областта, така важни социални дейности като изплащане на заплати и пенсии, противопожарно дело, издръжка на болници и сиропиталища. Последният член предвижда и възможност за увеличаване на тези задължителни разходи чрез областен закон[20].

Ако в повечето постановления относно правомощията и устройството на градските съвети и на градските общински управления Органическият устав следва известната схема от френското административно законодателство от периода на Втората империя и по специално Указа от 25 март 1852 г. и от Закона от 7 юли с. г.[21], то

---

[18] **Пак там**, с. 53–54; **Назърска, Ж.** Гавраил Кръстевич и Дирекцията на вътрешните дела в Източна Румелия (1879–1884). – В: ИДА. Т. 69, 1995, с. 20.

[19] **Пак там**, с. 55.

[20] **Пак там**, с. 160–161.

[21] **Peev, G.** Das europaische Vorbild im Verwaltungsaufbau Bulgariens ab 1878. – In: Die Bulgaren und Europa von der Nationalen Wiedergeburt bis zur Gegenwart. Sofia, 1999, S. 95–112.

организацията на изборния процес за градските съвети е силно съобразен с местните условия, с традицията на османската милетска система и с общинската организация от вилаетската реформа.

При провеждане на **градските общински избори** Европейската комисия въвежда мажоритарната избирателна система. Тя дава право на всяка организирана религиозна общност, която притежава молитвен храм и училище на територията на общината да избере свой градски съветник, ако броят на неговите избиратели е равен на средния брой на избирателите на един общински съветник. Ако последното изискване не е налице, може да се направи изключение и да се даде такова право със заповед на главния управител в духа на декретивното законодателство и под формата на публично-административен правилник. Ако религиозната община има двойно по-голяма численост, тя има правото да избере двама общински съветници и съставя две избирателни колегии ("отдели") и т.н. Ако религиозната общност няма свой храм или училище, то всеки неин член по свой избор се присъединява към някоя от избирателните колегии[22].

Градските общински избори получават допълнителна регламентация и в първите членове на шестата притурка на Органическия устав – Правилника за градските съвети. Списъците на избирателните колегии се определят от нарочна Градска (избирателна) комисия, в която заседават и духовните началници на религиозните общности. За удобство на избирателите колегиите трябва да обхващат отделни квартали (махали), които имат отделни избирателни списъци, подновявани ежегодно. Споровете между комисията и религиозната общност се решават окончателно от кантоналния началник, а оспорването на избора става поне от десет избиратели пред Окръжното съдилище, като в неговата процедура и във всички нерегламентирани допълнително елементи се следва практиката от изборите за Областно събрание[23].

Постановленията на Органическия устав на Източна Румелия за градските общини въвеждат широко местно самоуправление на основата на изборни съвети и кметове. То има решаваща дума при

---

[22] **Органическый устав**, с. 50.

[23] **Пак там**, с. 157.

формиране на общинската политика в областта на финансите, благоустройството и образованието[24]. Достатъчно големи са и правата на общинските органи при регламентирането и контролирането на търговията, при осъществяването на държавната данъчна политика. Едновременно с това е въведена и системата на административен контрол върху актовете на кметовете и върху решенията на градските съвети най-вече от страна на местните органи на централната власт.

Окръжният управител (префектът) е официално обявен за "административен настойник" на общините на територията на неговия окръг. В това му качество неговите функции са детайлно изброени в четири таблици (A, B, C и D) във втората притурка на Органическия устав и обхващат 42 отделни правомощия. Повечето от тях са по линията на изпълнителната власт и засягат общината като най-ниското териториално-административно подразделение на автономната област. Едновременно с това му е възложен контрол и върху чисто самоуправителни функции като санкциониране на общинския бюджет и контрол не само по законосъобразност, но и по целесъобразност на почти всички решения на общинските съвети. По финансовите и въобще по икономическите въпроси той се допитва до **Окръжната комисия** – постоянно действащия орган на **Главния (окръжния) съвет**, който пък контролира главно общинските бюджети, разхвърлянето на данъците от общинските съвети и общинските заеми[25]. Специфичните функции на двата изборни окръжни органа са детайлно изброени в третата и четвъртата притурки на устава – Правилника за ведомството на Главните съвети и Таблицата за принадлежностите на Окръжните комисии[26].

Кантоналните (околийски) началници, а в окръжните центрове **окръжните секретари (секретар-началници)**, упражняват пряк контрол върху общинските управления, но не и върху решенията на градските съвети. Тук особено ясно е очертана разликата между общинската администрация като пряко подчинена на местните предс-

---

[24] **ДА-Хс**, ф. 12к, оп. 1, а.е. 1–2; ф. 195к, оп. 1, а.е. 1.

[25] **Органическый устав**, с. 38, 147–151.

[26] **Пак там**, с. 151–155.

тавители на централната изпълнителна власт и съвета като еманация на общинското самоуправление[27].

Селските общини в Източна Румелия получават по-различна регламентация в сравнение с градските, като Европейската комисия разглежда два основни варианта. Според първия вариант органите са сходни с тези на градските общини.

Всяка селска община, в която жителите са представители само на една националнорелигиозна общност (изповедание и църковна йерархия) има **кмет и помощник-кмет**, които образуват общинското управление. Те отговарят за реда в общината, защитават нейните интереси и имат пряка връзка със съответните околийски началници и окръжни управители. Като представители на централната власт те са пряко подчинени на околийските началници, а споровете им с тях се разрешават от окръжните управители[28].

Ако в селото живеят представители на повече от една религиозна общност, то всяка от тях представлява особен "отдел", избира свой селски кмет и евентуално помощник-кмет, които изпълняват горепосочените функции спрямо жителите на своята общност. Мандатът на кметовете и помощник-кметовете е едногодишен и изборът се провежда по аналогични правила с изборите за Областно събрание. Те трябва да са жители на селската община, да са навършили 30 години и да не попадат в забранителните категории на кандидатите за кметове на градските общини. И селските, както и градските кметове, нямат ограничение в броя на мандатите, а за своя избор уведомяват за сведение кантоналния началник.

Селският кмет и неговият помощник могат да бъдат предсрочно уволнени от префекта поради "недостойност", ако имат влязла в сила присъда или за нарушение, предвиждащо по-голямо наказание от обичайна глоба. Уволнение се полага и ако те не изпълняват своите задължения като представители на изпълнителната власт в областта или по основателно оплакване на някой от съветите на старейшините в общината им. При последните два случая за основателността на нарушението трябва да има мнение и на кантоналния началник.

---

[27] **Пак там**, с. 155–156.

[28] **Пак там**, с. 56.

Уволнителната заповед едновременно насрочва в десетдневен срок и новите избори за овакантените места. Само при подобно предсрочно освобождаване уволнените не могат да бъдат веднага отново избирани, а ако уволнението е станало за нарушение на задълженията като представители на изпълнителната власт, преизбирането не може да става в двугодишен срок[29].

Всеки отдел в селската община избира свой отделен **съвет на старейшините** в състав от четирима до дванадесет стареи. Духовните началниците на религиозните общности са по право членове на своите съвети на старейшините. Останалите се избират ежегодно и трябва да са записани в областните избирателни списъци, да живеят постоянно в общината и да имат навършена трийсетгодишна възраст, като преизбирането им е неограничено "до безкрайност". За разлика от градските общини, където се спазват процедурите на областните и окръжните избори, при селските гласоподаването става "на събрание" и вероятно трябва да има публичен характер. При овакантяване на длъжността на кмета, помощник-кмета и на член на съвета на старейшините, новоизбраните доизкарват започнатия мандат.

Съветите на старейшините имат правомощия в областта на разпореждането с недвижимата и движимата общинска собственост, взимат решения по всички стопански и социални въпроси и по прилагането на областните закони и разпорежданията на областната и окръжната администрация на територията на селската община. Общите въпроси, засягащи интересите на цялото население на смесената селска община, се решават на общи заседания на съветите на старейшините, председателствано от най-стария по служба кмет. Те заедно назначават и уволняват общинските служители и разпределят данъците сред населението[30].

При възникване на спор между два отдела на една община той се решава по взаимно съгласие "полюбовно" от нарочен смесен съвет в състав от шест до дванадесет стареи, заседаващ под ръководството на най-стария по възраст кмет. Ако споразумение все пак не бъде постигнато, то спорът се пренася пред окръжното административно

[29] **Пак там**, с. 56–57.

[30] **Пак там**, с. 57–58.

съдилище или пред граждански съд. Подобен е подходът и при спор между две и повече селски общини, като нарочният смесен съвет заседава под председателството на кантоналния началник или негов представител[31].

* * *

Органическият устав на Източна Румелия определя няколко конкретни задължения на **общините като преки органи на държавната изпълнителна власт**. Те са регламентирани главно в притурките на устава.

Седмата глава на устава определя най-общо устройството на финансовата служба в общините. Тя е поверена изключително на изборните общински съветници. Измежду тях всеки кмет определя по един съветник за ковчежник и друг за счетоводител, които работят под надзора на кмета. Разхвърлянето на данъците се определя от специална комисия, избрана от общинския съвет, а списъците – резултат от нейната дейност, се обнародват. Събирането на данъците се извършва от градските кметове или кметовете на отделите в селските общини. По предложение на градските съвети главните съвети в окръзите могат да въведат и градски данък (октроа) за стоките, внасяни и използвани в града. В такъв случай градските съвети само определят как да става разхвърлянето на градския данък, а събирането му е по общия ред за областните данъци[32].

Деветата притурка на устава е Правилник за управление на финансите, приложение към седма глава. Като определя преките и непреките данъци, събирани за сметка на областта, правилникът еднотипно описва задълженията на селските и градските кметове по събиране на определения от съответните общински съвети преки данъци – вергия, десятък, беглик и серчим. Особено се набляга на отчетните документи, които не са добре познати на населението и на общинските управления. Цялата система функционира под контрола на окръжните ковчежничества и общия надзор на Дирекцията на финансите[33].

---

[31] **Пак там**, с. 58–59.

[32] **Пак там**, с. 62, 65–66.

[33] **Пак там**, с. 191–194.

Десетата притурка на Органическия устав се отнася до ведомството на Дирекцията на земеделието, търговията и общите градежи и допълва осма глава на устава. Тя възлага задължения на общините при поддържане на междуселските пътища. Тази трета категория в пътната система на автономната област попада изцяло в сферата на общинската политика. Градските съвети определят списъка на междуселските пътища, който се одобрява от окръжния управител. Градските и селските общини се грижат за строежа, поправките и поддържането им на своя територия, като поемат сами всички разходи по тези дейности. При необходимост общинските съвети могат да въведат извънреден данък за тази цел или дори заплащането на пътно право със съгласието на окръжния управител и окръжната комисия. Тарифата за него трябва да бъде изработена от окръжната комисия. Общините запазват правото на собственост върху междуселските пътища, а споровете между тях се решават от околийските началници, като последна дума имат окръжните управители[34].

По аналогичен начин притурката решава и проблемите с експлоатацията на общинските гори. Нейното детайлно разработване е чрез специален правилник на Дирекцията, а споровете по собствеността на горите се решават от Тайния съвет на генерал-губернатора по предложение на директора, като е взето мнението на заинтересуваните общински съвети и на окръжните управители[35].

* * *

Следвайки османската традиция, потвърдена и в годините на Временното руско управление, Органическият устав въвежда принципа на **кметската юрисдикция**. Това изключение от общите принципи на модерното правораздаване е породено от липсата на достатъчен брой подготвени юристи, от общата ниска правна култура на населението и нуждата временно да се прилага и обичайното, редом с писаното право. Така се стига до възприемане на една известна на населението общопризната форма, която има своето основание и в

[34] **Пак там**, с. 199–200.

[35] **Пак там**, с. 206–207.

сравнително високия авторитет на общинския кмет, породен от широкото обществено доверие, отразено чрез изборния резултат[36].

С подобна юрисдикция по отношение както на гражданското, така и на наказателното правосъдие са натоварени само кметовете на общините, в които няма околийско съдилище. За разлика от професионалните съдии, които се назначават от генерал-губернатора и са несменяеми, то кметовете и съдебните заседатели ("заседници") във всички категории съдилища са "временни съдници" и се избират пряко от населението без ограничение в мандатите ("до безкрайност"). От възможността да бъдат "временни съдници" са изключени чиновниците, военните, както и обичайните категории на политически и граждански ограничените, но също неграмотните и слугите[37].

В **гражданското съдопроизводство** кметът и двама съдебни заседатели действат като първоинстанционно съдилище по спор само за движимо имущество, чиято стойност не надхвърля 300 златни гроша. В спора поне една от двете страни трябва да бъде жител на общината, в която се гледа делото. В смесените селски общини всеки от кметовете има юрисдикция само над своя отдел. Правораздаването е безплатно и е изключително дело на кмета, който не е обвързан с мнението на съдебните заседатели, но трябва да мотивира присъдите си. Той дори може да наложи отзоваване на някой от заседателите чрез общинския съвет, който ги избира. В кръга на своята компетентност кметът издава присъди, които са окончателни[38].

В **углавното съдопроизводство** подсъдими на първоинстанционното съдилища на общинския кмет са само делата, които подлежат на наказание до глоба от 50 златни гроша или затвор от едно денонощие. Решенията му са окончателни и в този случай кметът съди без съдебни заседатели. Едновременно с това той може да предприема и следствени действия за изясняване на случая, а и да прилага наказанието, което сам е постановил. Той има и полицейски функции на

---

[36] **Манолова, М.** Кметската юрисдикция в българската буржоазна държава. – В: ПМ, № 1/1977, с. 76–88, **същата**, Съдоустройствената система на Източна Румелия. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 66, кн. 2, с. 118–122, 138–139, 147–149.

[37] **Органическый устав**, с. 67–69.

[38] **Пак там**, с. 71–72; **Бобчев, С.** Източна Румелия, с. 186, 190–191.

мястото на престъплението, като дори може да арестува заварения там престъпник[39]. Това обикновено става с помощта на градската или селската полиция, която се подчинява на специален правилник, приложен към шеста глава на устава и е негова седма притурка[40].

В съдебната система на автономната област юрисдикцията на общинския кмет е от особено значение. Като първоинстанционно изборно съдилище тя е в постоянен контакт с населението и формира голяма част от неговите представи за модерната правова държава. Едновременно с това тя е позната като форма, със значителен обществен престиж и е облегната както на писаното право, така и на обичайните норми. Непрофесионалният ѝ характер, разбира се, предизвиква редица проблеми и основателни критики, но в повечето случаи тя се справя със задълженията си и облекчава професионалните съдилища[41].

За разлика от османската система, а и от Временното руско управление, в източнорумелийското правораздаване кметът като съдия не действа в рамките на доброволността ("полюбовни/третейски съдилища") и присъдите му са задължителни и окончателни. Това издига неговия авторитет и способства за укрепване на престижа на цялата общинска администрация и на общината като самоуправителна институция. Едновременно с това по-намаленият и камерен състав на кметското съдилище – само с двама заседатели, отнема от представителния характер на старите традиционни помирителни съдилища, в които са били включени целите състави на съветите на старейшините в селата или на градските съвети в името на експедитивността и рационалността[42].

* * *

Като цяло устройството на общинските власти в автономната област Източна Румелия следва най-добрите традиции на преоб-

---

[39] **Органическый устав**, с. 74–75.

[40] **Пак там**, с. 159; **Бобчев, С.** Източна Румелия, с. 193–194.

[41] **Маджаров, М.** Източна Румелия, с. 359–360; **Бобчев, С.** Източна Румелия, с. 180.

[42] Ср. **Маджаров, М.** Източна Румелия, с. 120 – мнението на барон дьо Ринг. За обратното мнение виж **Стателова, Е.** Източна Румелия, с. 36.

ладаващата в Европа общинска система – френската от времето на Втората империя. Разграничението в компетенциите на общинското управление и общинския съвет следва общите модерни конституционни принципи на разграничението между изпълнителната и законодателната власт в областта, която се изгражда като конституционна държава. Подобна е и схемата на окръжното управление в департаментите, което създава обща логика във функционирането на държавната власт на три нива: област, департамент и община, като само кантонът прави изключение от това общо правило.

Едновременно с това източнорумелийската общинска система има сериозни разлики с високия френски образец, които се дължат на местните условия и на съобразяването с османската традиция и с обществените очаквания. От една страна, това е изборността на кмета от общинския съвет, а не назначаването му от висшестоящ областен орган. Водеща заслуга за налагането на този принцип имат руските делегати княз Алексей Церетелев и полковник Александър Шепелев.

От друга страна, това е сложната организация на селските общини и на изборите в градските съвети, която трябва да гарантира представителството и на малцинствата в областта и да отстои интересите им във времето на силно изострени национални борби. Тя е колкото европейско постижение, толкова и отзвук от милетската система на самоуправление на религиозните общности. Това разграничение, което Временното руско управление започва да премахва, е възстановено, особено в селските общини. Тяхното устройство е по-пряко продължение на османската общинска система след вилаетската реформа и съществено се отличава от устройството на общинската власт в Българското княжество. Неговите представители неедноkратно дават много висока оценка на стореното от Европейската комисия в областта на общинската власт и в отделни случаи се опитват да го копират[43].

[43] **Маджаров, М.** Източна Румелия, с. 343.

2. Развитие на източнорумелийския общински модел

Когато на 15 октомври 1878 г. Европейската комисия пристига в Пловдив, за да започне работата си по изготвянето на Органическия устав на Източна Румелия, тя вижда на място една съвсем уредена местна администрация. Отделянето на бъдещата автономна област като обособена управленска структура в състава на Временното руско управление начело с временен генерал-губернатор генерал Аркадий Столипин на практика рязко повишава значението на местните органи на властта и на местното самоуправление поради липса на самостоятелно Централно управление, каквото има в бъдещото Българско княжество.

Френският вестник "Journal des Debats" дава точна оценка на съществуващото положение в Южна България: "Наглед няма по-либерално, по-демократично нещо от руската система. Наредбите в Съединените американски щати, в Швейцария, във Франция остават много назад пред наредбите, с които самодържавната власт на руския цар е надарила българите. Това е една истинска комуна, една пълна независимост на общините, на които е предоставено да имат най-широки права и да се радват не само на една пълна автономия, но още и на някаква си върховна власт. Старейшинските съвети си имат всички права: те управляват, те съдят, те събират данъците; в техни ръце е администрацията, съдебната и финансовата власт. Те всички се избират направо от народа, комуто е дадена власт за всеобщо гласоподаване. Пред такава общинска власт централността на правителството е нищожна. Между тия две власти няма никакъв посредник" [44].

Едновременно с това се появяват и първите различия с общинската система в Княжеството. Със **Заповед на началник-щаба на Девети корпус за устройството на селските стражи в Източна Румелия** от 19 януари 1879 г. уредбата на селската стража получава по-детайлна регламентация, която пряко произтича от селските общини. Окомплектоването на състава, издръжката на стражарите и

[44] **Пак там**, с. 149.

дори отговорността по техните действия се поема пряко от съветите на старейшините и кметовете[45].

Генерал Столипин провежда първите градски избори в отделената вече Южна България през есента на 1878 г. в присъствието на европейските делегати, които проявяват жив интерес към тях. В обстановката на остро противопоставяне между различните народности в областта изборите преминават относително спокойно, а оспорените от избирателите резултати са сравнително малко. Изключение от това правило прави столицата Пловдив. Поради оплакванията на гръцката и турската общности, подкрепени от делегатите и консулите на Великите сили, те са двукратно касирани. Показателна е заповедта на временния генерал-губернатор за насрочването на изборите за трети път: "но при всичките разяснения, които дадох, необходимо е от страна на избирателите да имат твърдата воля да следват строго буквата на закона, без да се оправдават, че не го знаели или не разбирали". Третите избори за градски съвет отново доказват българското етническо предимство в Пловдив, като излъчват 76-членен съвет в състав: 40 българи, 16 турци, 13 гърци, трима евреи, двама арменци и двама цигани[46].

През януари и февруари 1879 г. са проведени и селските общински изброи, които преминават без сблъсъци и проблеми[47]. Въпреки това случаите на овакантяване на кметски и помощник-кметски места са твърде много и тогава по предписание на главния секретар и директор на вътрешните работи Гавраил Кръстевич общинските съвети избират техни заместници, като обикновено се следва правилото да се избира общинския съветник, получил най-много гласове при изборите[48]. Като правило конституираните през есента на 1878 г. градски съвети и излъчените от тях градски кметове и помощник-кметове и селските кметове, помощник-кметове и съвети на старей-

---

[45] Сб. **Освобождението на България**. С., 1970, с. 241–243, ср. **Георгиев, В. Ст. Трифонов (съст.).** История на българите в документи, 1878–1944 в документи. С., 1994. Т. 1, част 1, с. 57–58.

[46] **Маджаров, М.** Източна Румелия..., с. 148.

[47] **БИА-НБИВ**, ф. 19, а.е. 9 и 10.

[48] **Пак там**, ф. 20, а.е. 4, л. 14.

шините от началото на 1879 г. остават на служба до лятото на 1880 г. и тяхната дейност има преходен характер, тъй като са избрани по временните положения на Временното руско управление.

След февруари 1879 г. няма сведения за провеждане на общински избори нито в градовете, нито в селата на Източна Румелия[49]. Очевидно общинските съвети функционират в намален състав, имайки предвид огромното намаление на броя на съветниците в Органическия устав в сравнение с временните положения на Временното руско управление. Въпреки това в края на 1879 г. по различни причини в немалко градове няма общински съвети и там временно са назначени петчленни градски комисии[50]. Като цяло общинската администрация е нестабилна, защото не е съобразена с новата законова уредба. Това специално е подчертано в дискусията на Областното събрание от края на ноември 1879 г. по повод на прошение на Турската община в Пловдив. Искането е отхвърлено с мотива, че общината не е "законоустановена власт", а "няколко души"[51].

Причините за дългото отлагане на общинските избори и за нормалното конституиране на общинските власти в областта са няколко. От една страна, през цялата 1879 г. се комплектова централната областна администрация, провеждат се първите парламентарни избори и се избират Областно събрание и Постоянен комитет. От друга страна – Дирекцията на вътрешните работи изчаква приемането на необходимите закони в първата сесия на Областното събрание. Немаловажна причина е и липсата на точна делимитация между Източна Румелия и съседните ѝ държави – Българското княжество и Османската империя, както и неустановеното положение в Кърджалийско и долината на река Въча.

Разграничението с Княжеството и с Османската империя от октомври 1879 г., приемането на Закона за административното подразделение на областта през декември 1879 г., а също и провеждането на изборите за главните съвети на департаментите в началото на 1880 г. дава възможност за окомплектоване на регионалните структури в

[49] **Пак там**, а.е. 10, л. 66.

[50] **Пак там**, а.е. 1, л. 25; а.е. 9, л. 12.

[51] **Пак там**, а.е. 1, л. 31–35.

департаментите и поставя на преден план въпроса за общинските избори[52]. В тях се прилагат същите правила както за парламентарните и окръжните избори съгласно Окръжното на Г. Кръстевич до префектите. Според него кметовете, помощник-кметовете и общинските съветници имат ключова роля при организирането на изборния процес – от съставяне и оповестяване на избирателните списъци до определяне на секциите и обявяване на резултатите[53].

Общинските избори в селата са проведени през първата половина на февруари 1880 г. От запазената оскъдна документация ясно личи сериозната организация, осъществена от Дирекцията на вътрешните работи и нейните местни органи. Протоколите за конституирането на селските общински съвети са кратки, но много точни, подпечатани с отделни печати на кмета и на съвета на старейшините и приподписани от всичките им членове при пълно спазване на постановленията на Органическия устав. Прави впечатление, че за кмет почти винаги е избиран общинският съветник, спечелил най-много гласове. В противоречие със закона общинските съвети повсеместно избират свой отделен председател, не избират никъде помощник-кмет, а в тях участва и местният свещеник. Тази практика се следва и в селата с турско население, като много от тях имат печати на български език. Немалко от протоколите в смесените села са общи – на двоен лист, но написани поотделно за различните етнорелигиозни общини[54]. Тази униформеност на протоколите поражда подозрения за централизираното им написване по-късно, но твърде различните почерци, мастила и дори печати изключват възможността за фалшифицирането им от централната или департаменталната власт.

Тези първи общи избори за съвети на старейшините в селата на Източна Румелия не се превръщат в прецедент. Ежегодното им провеждане обикновено става в различно време за различните села, организацията им е поверена на местните власти и резултатите им имат дотолкова ограничен местен характер, че не предизвикват об-

---

[52] **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 1, л. 15–17; **Стателова, Е.** Източна Румелия..., с. 94–95.

[53] **ЦДА**, ф. 425к, оп. 1, а.е. 7, л. 3.

[54] **БИА-НБИВ**, ф. 19, а.е. 10, л. 3–6, 12–19; а.е. 6, л. 7.

ществен отзвук, не се отразяват в пресата и не оставят документални следи след себе си. Такива впрочем са и изискванията на Органическия устав. По констатация на директора на вътрешните работи проверките на централната власт по тях откриват, че "селските избори не се провеждат регулярно"[55]. Това продължава през цялата история на Източна Румелия.

Стабилизирането на селската общинска власт в автономната област е относително. То се дължи повече на силата на обичая и традицията и дори на инерцията, отколкото на строгото съблюдаване на законите и на Органическия устав. Дори най-елементарното проучване на минималния задължителен ценз за грамотност на селските кметове от Сливенския департамент през 1881 г. показва отчайващи резултати. От 39 кмета в Сливенски кантон няма нито един грамотен, от 46 кмета в Ямболски кантон грамотни са само двама, в Казъл-Агачки (Елховски) кантон от 54 кмета има само 4 грамотни, в Котленски от 16 кмета грамотните са 6, а в Каваклийски (Тополовградски) кантон има 20 грамотни кмета и 20 неграмотни[56]. Дори само този единствен пример показва, че замислените от Великите сили модернизационни процеси не обхващат най-базисните слоеве на източнорумелийската администрация, а оттам очевидно слабо влияят и върху цялото население.

Твърде спорно е изказаното мнение, че **градските общински избори** са проведени едновременно със селските[57]. От една страна, за тях няма архивна документация, която би трябвало да бъде доста по-многобройна отколкото за селските общини. Липсват и сведения в румелийската преса. От друга страна, последните градски общински избори са проведени през късната есен на 1878 г. от генерал А. Столипин, а излъчените градски съвети имат едногодишен мандат. От трета страна – Публично-административният правилник за определяне броя на съветниците във всяка градска община на областта е приет от Постоянния комитет на Областното събрание и е обнарод-

---

[55] **Пак там**, а.е. 10, л. 60.

[56] **Марица**, бр. 280 от 28 април 1881; **Народний глас**, бр. 35 от 23 ноември 1879; **Независимост**, бр. 23 от 30 декември 1881.

[57] Ср. **Стателова, Е.** Източна Румелия..., с. 95.

ван едва в края на март 1880 г.[58] Същият правилник за столичния Пловдивски градски съвет е обнародван на 9 септември 1880 г.[59] Едновременно с това повечето градски съвети провеждат първата си редовна сесия едва през октомври 1880 г.[60] Всичко това насочва към провеждане на градските избори през втората половина на септември или началото на октомври 1880 г.

В подготовка за тях съгласно Органическия устав Постоянният комитет издава споменатия Публично-административен правилник за определяне състава на градските съвети. Възприет е принципът в градовете до 10 000 жители да се избират девет градски съветници, а в по-големите градове – десет съветници. По десет съветници се предвиждат и за петте града, центрове на департаменти, а в столицата Пловдив – единайсет съветници[61].

Два конкретни случая са предложени на вниманието на Постоянния комитет от Дирекцията на вътрешните работи и те демонстрират различния подход на изпълнителната и законодателната власт при решаване на общинските въпроси по отношение на малцинствата. Според предложението на дирекцията в Пазарджик градският съвет трябва да се състои от десет съветници, които разпределени по броя на населението от съществуващите пет религиозни общества дават гарантирани шест съветници за православните българи и двама съветници за турците. Останалите двама съветници трябва да бъдат разпределени между предишните две групи и следващите ги евреи, гърци и арменци. Трите малки малцинства са онеправдани от постановленията на Органическия устав. Вместо предложението за разпределяне на местата между тях Постоянният комитет решава едното от двете места да се даде на българите, на които не достигат само петнайсет души население, а последното да бъде дадено на най-голямото от трите малки малцинства – евреите. Гърците и

---

[58] **Областен сборник** от закони на Източна Румелия, 1880–1881. Т. 1, с. 3.

[59] **Пак там**, с. 127.

[60] **БИА-НБИВ**, ф. 20, а.е. 9, л. 12.

[61] **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 191, л. 36; **Областен сборник**... Т. 1, с. 7.

арменците трябва по собствено желание да се присъединят към една от останалите три общности[62].

По твърде различен начин е решен проблемът в Пловдив. Съгласно преброяването гарантирани места имат 4 от религиозните общности – 4 за православните българи, 3 за турците и по едно за гърците и българите католици. По аналогия със случая от Пазарджик идеята на Директората е да се даде още едно място на гърците, на които не достигат само 35 човека, а последното 11-о място да бъде поделено между евреи и арменци[63]. Постоянният комитет изменя предложението и разпределя двете места между евреи и арменци с мотивите, че са стари жители на града със собствени религиозни храмове и училища[64]. Очевидно влияние за решението има споразумението между българи, евреи и арменци по повод на парламентарните избори, което продължава да действа и през цялата 1880 г.

Вторите градски общински избори в историята на Източна Румелия са насрочени за пролетта на 1883 г. със специален Приказ на генерал-губернатора[65]. Поради изострените политически борби между Народната партия и Либералната партия във връзка с частичните парламентарни избори за подновяване на половината състав на Областното събрание от април с.г. предимство в цялата избирателна кампания получава изпълнителната власт. Генерал-губернаторът княз Александър Богориди определено подкрепя либералите. С негова заповед е изменен публично-административният правилник за състава на Пловдивския градски съвет. Въпреки промененото съотношение между националнорелигиозните общности в града в полза на православните българи той запазва старото разпределение на местата в съвета, фаворизирайки евреите, арменците и българите католици. В навечерието на изборите с негова заповед е разпуснат Пещерският градски съвет, което е безпрецедентен случай в историята на градските общини в областта[66]. В тази обстановка резултатите в полза на

---

[62] **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 191, л. 42–43.

[63] **Пак там**, л. 96–98.

[64] **Областен сборник**... Т. 1, с. 127.

[65] **Сборник на законите** в Източна Румелия. Т. 1, 1883, с. 3.

[66] **Пак там**. Т. 3, с. 88; Т. 5, с. 150.

фаворизираните от княза либерали са очаквани. Те овладяват повсеместно градските съвети, а на 20 април 1883 г. Петко Каравелов е избран за кмет на столицата Пловдив. В тази обстановка силната политическа поляризация неизбежно се пренася и в градските съвети, където политическите акции надделяват над преките ангажименти с проблемите на градските общини.

Протоколите на Областното събрание ярко показват обстановката на намеса на изпълнителната власт в изборите и дори в утвърждаването на вече избраните градски кметове. За да ограничи подобна практика в бъдеще, Директоратът внася специален **Законопроект за изборността на кметовете**, който само систематизира отделните текстове от Органическия устав. Основната идея на проекта е ограничаване на възрастта при пасивното избирателно право до 30 години, за да могат кметовете да участват в помирителните общински съдилища, където това изискване е задължително. Областното събрание отхвърля законопроекта, но ясно показва, че основният проблем в общинската система на автономната област са малките нежизнеспособни селски общини и нуждата от цялостен общински закон[67].

Още след конституирането на редовните общински съвети в селата и градовете на Източна Румелия те поставят няколко въпроса пред централната власт в Пловдив. Като най-остри се възприемат проблемите от чисто административен характер.

Първият и най-неотложният от тях е за създаването на предвидената в Органическия устав **селска и градска общинска полиция**. Несигурното време, особено в пограничните райони и в малките общини, където няма редовни военни части, прави искането съвсем основателно. В много случаи това са първите контакти на селските общински съвети с областната администрация още в края на февруари 1880 г. Всички искания са отхвърлени по препоръка на Щаба на жандармерията[68]. Едва след приемане и обнародване на публично-

---

[67] **Дневници** на Петата редовна сесия на Областното събрание. Стенографически протоколи. П., 1884, с. 314–324; **Илиев, Ат.** Спомени. С., 1926, с. 244.

[68] **БИА-НБИВ**, ф. 20, а.е. 9, л. 44–46; **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 33, л. 9–12, 27–29.

административните правилници за общинската (селската) полиция в средата на юли 1880 г. за градската полиция в началото на август с.г. и за правата и длъжностите на полицейските комисари в началото на октомври с.г. започва отпускане на оръжие по селата под контрола на кантоналните началници. Към декември 1880 г. на повечето места общинската полиция е устроена и започва да функционира начело с кмета[69]. Окончателното уреждане на въпроса става с двата областни закона за общинската и за градската полиция от февруари 1881 г., които почти изцяло повтарят публичноадминистративните правилници[70]. Съответният областен закон за полицейските комисари е приет окончателно едва през януари 1883 г.[71]

Двата областни закони за общинската и за градската полиция я поставят под прякото ръководство на кмета и общия надзор на околийските началници, като в смесените селски общини ролята на полицейски началник се изпълнява от кмета на най-многочисленото религиозно общество. Нейните служители се назначават от кмета с одобрението на съвета на старейшините или на градския съвет, а уволнението се извършва от околийския началник по предложение на кмета и с одобрението на общинския съвет. По негова преценка общинската полиция може да бъде въоръжена и се състои от общинския глашатай ("кликач") и поне един общински пъдар, като на всеки сто къщи се полагат по двама пъдари. Към общинската полиция спадат и горските пъдари ("коруджии"). Нейни членове са и нощните стражи, в които задължително влиза цялото мъжко население между 18 и 35 години, организирано във взводове по решение на общинския съвет[72].

Двата закона показват еднакъв подход при регламентиране на устройството и дейността на селската и градската общинска полиция. Те дават широки права на кметовете по контрол на населението,

---

[69] **Областен сборнк**... Т. 1, с. 53, 111, 147; **БИА-НБИВ**, ф. 20, а.е. 9, л. 47; **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 191, л. 87–90.

[70] **Областен сборнк**... Т. 1, с. 249 и сл., 259 и сл.; **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 49, л. 41–46.

[71] **Сборник на законите**... Т. 1, 1883, с. 11.

[72] **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 58, л. 27–28, а.е. 59, л. 1–3, 50–52.

при борба с природни бедствия и дори при превенцията на обществени безредици и криминални престъпления. Едновременно с това те сериозно видоизменят постановленията на Органическия устав за общинската полиция особено в частта за нощната стража, като я доближават до постановленията на Временното руско управление. Добрата законодателна база на общинската полиция в областта е една от важните предпоставки за нейното стабилизиране и за мирното ѝ и спокойно развитие.

Това развитие е възпрепятствано от честите желания на селските съвети на старейшините за **промяна на териториално-административното деление на областта** и прехвърлянето им от един към друг кантон. Първият областен закон по тази материя от края на 1879 г. не е посрещнат добре на много места и особено в Пазарджишкия департамент. Още в началото на март 1880 г. съветът на старейшините на с. Масатларе (дн. квартал на Съединение) настоява селото да бъде отцепено от Панагюрския кантон и присъединено към Овчехълмския[73]. Подобни случаи са немалко, но конфликтът между Клисура и Копривщица добива необичайно гротескни размери. Всъщност Копривщенският кантон така и не успява да бъде уреден въпреки постановленията на Органическия устав и на първия областен закон и личното старание на Гавраил Кръстевич. От това се възползва съветът на старейшините в Клисура и кметът Илия Блъсков. В специално прошение, разпратено до всички възможни областни и департаментални институции, те настояват да преминат към Стремския кантон с център Карлово, където били традиционните връзки на Клисура[74]. Въпреки че прехвърлянето би направило невъзможно създаването на кантона с център в Копривщица, а междувременно Постоянният комитет разглежда новия законопроект за административното подразделение на Източна Румелия, в който Клисура остава в кантона на Копривщица[75], главният секретар приема умерена линия на поведение. Той временно подчинява Клисура на Стремския околийски началник до решението на Областното събрание, но пре-

[73] **Пак там**, а.е. 33, л. 3.

[74] **Пак там**, а.е. 8, л. 3.

[75] **Пак там**, а.е. 2, л. 56–78.

поръчва да не се променя проектозаконът. "За наказание на клисурци" те са изключени от списъците с помощи на Директората. Постоянният комитет обаче отменя финансовото ограничение и отново поставя Клисурската община в подчинение на околийския началник в Копривщица[76]. Мобилизирайки всичките си сили при гласуването на закона от Областното събрание в началото на ноември 1880 г., Клисурската община успява да осигури включването си в Стремския кантон и предрешава съдбата на Копривщица като кантонален център[77].

Този тип проблеми упорито продължават през цялата седемгодишна история на автономната област[78].

Прокарването на **границите на областта** от делимитационите комисии през октомври 1879 г. поражда друг тип административни проблеми. Ако южната граница с Одринския и Солунския вилаети не предизвиква сериозни трудности поради последователната линия на максимални отстъпки, възприета от източнорумелийската администрация, то неестествената граница с Българското княжество е повод за сериозни конфликти особено когато разделя утвърдените от десетки години землища на селищата. Опитите на Дирекцията на вътрешните работи да уреди спорните въпроси с Княжеството чрез мисията на старозагорския префект Нестор Марков в началото на 1880 г. не водят до задоволителен резултат[79]. В отговор общинският съвет в Сопот дори изпраща свой специален представител в Цариград, който трябва да достави препис от султанския ферман за владеене на спорните земи[80].

В началото на 1881 г. проблемите се задълбочават и се стига до първите контакти между институциите на двете български държави – Директората и Министерството на външните работи и изповеданията. На 1 юли 1881 г. Частният съвет на генерал-губернатора изготвя специални Условия за погранични спорове. Те предвиждат

---

[76] **Пак там**, а.е. 133, л. 70–71.

[77] **Пак там**, а.е. 59, л. 101–120; а.е. 58, л. 14–21.

[78] **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 10, л. 9; а.е. 11, л. 7, 19–20, 48.

[79] **Марица**, бр. 170 от 18 март 1880.

[80] **БИА-НБИВ**, ф. 20, а.е. 9, л. 27.

създаването на арбитражна комисия при всеки отделен случай, която да включва по двама представители на засегнатите общини и по един представител на съдебната власт (околийски и мирови съдия). След проучване на случая по документи трябва да бъде съставен споразумителен протокол ("спогодителен акт") от избран от съдиите арбитър чрез теглене на жребий, а процедурните правила трябва да бъдат взаимствани от популярния третейски (помирителен) съд. Ако споразумението бъде прието от двете страни, те подписват спогодителния акт, но запазват правата си на оспорване пред окръжния съд на Княжеството или автономната област. Условията са одобрени от Българското правителство и съобщени на областната администрация в края на октомври 1881 г.[81] Това е първото българо-българско междудържавно споразумение. То е породено от практическите нужди на общините, демонстрира равнопоставеността и взаимното уважение между двете самостоятелни български администрации. Споразумението изиграва положителна роля за граничните общини, без да преодолее всички конфликти до края на съществуването на Източна Румелия[82].

По традиция градските съвети се заемат с **регламентиране на търговията** по време на обичайните пазари, а това води до поне два практически проблема. Поради слабата реколта след Освободителната война започва поскъпване на хранителните продукти. Затова градският съвет в Карлово от ноември 1880 г. започва да определя цената на хляба[83]. В Пловдив градският съвет приема специален правилник за хлебната търговия и отделен правилник за проверяване на мерките и теглилките в навечерието на Коледните празници[84]. Тази практика получава широко разпространение в цяла Южна България.

Едновременно с това поради раздвижването в търговията, е поставен въпросът за **възстановяване на градския данък октроа**. Пръв реагира Пловдивският главен съвет, който още в началото на декември 1880 г. взима необходимото решение и приема специален

---

[81] **Пак там**, а.е. 10, л. 72.

[82] **Стателова, Е.** Източна Румелия..., с. 240.

[83] **БИА-НБИВ**, ф. 20, а.е. 9, л. 13–14.

[84] **Пак там**, л. 63–66.

правилник по тази материя[85]. Съответните градски правилници за начина на събирането на данъка са приети с необичайна бързина още до края на годината[86]. Това поражда необичайна съпротива от чуждестранните консули, които, позовавайки се на привилегирования статут на техните граждани, оспорват въвеждането на данъка за тях. Позицията на Дирекцията на вътрешните работи е, че данъкът не противоречи на капитулационния режим и че стоките на чужденците няма да бъдат допускани в градовете преди данъкът да бъде платен[87]. След като Областното събрание подкрепя политиката на дирекцията в отстояване правата на областта, консулите са принудени да отстъпят[88].

Ако през цялата 1880 и началото на 1881 г. подходът на общинските съвети е да определят данъците "водими от даждия, съществуващи в предишното турско управление"[89], поради продължаващото действие на османското законодателство, то от пролетта на 1881 г. след приемането на публично-административните правилници за общинските (селските) и градските даждия[90] проблемите с данъците бързо намаляват[91]. Запазената документация на Дирекцията на финансите ясно показва, че от 1882 г. разхвърлянето, събирането и отчитането както на преките и косвени държавни данъци, така и на общинските данъци се превръща в съществена, но рутинна дейност за кметовете и общинските съвети в градските и селските общини[92]. Ролята на новия финансов директор Иван Е. Гешов в този процес не подлежи на съмнение. Той завършва процеса на регламентиране

---

[85] **Пак там**, л. 48–49.

[86] **Пак там**, л. 71–76.

[87] **Марица**, бр. 308 от 4 август 1881, бр. 331 от 23 октомври 1881.

[88] **Стателова, Е.** Източна Румелия..., с. 108.

[89] **БИА-НБИВ**, ф. 20, а.е. 9, л. 24–27.

[90] **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 192, л. 44–45, л. 58–62; **Областен сборник**... Т. 2, с. 3 и сл., 17 и сл.; **Дневници** на Постоянния комитет за 1880/1881 г. С., 1890, кн. 2, с. 121, 161–162.

[91] Ср. **ЦДА**, ф. 425к, оп. 2, а.е. 29–31 и 35 – целите, ф. 405к, оп. 1, а.е. 42–47, 83–89, 114, 151–157 и 190–191 и 268 – целите.

[92] **Пак там**, а.е. 30, 32, 48–82, 90–113, 115–150, 158–189, 192–198, 286–287.

на общинските данъци с първия общ областен закон за общинските даждия, който унифицира процедурата за селските и градските общини, въвежда отново данъка интизап и дори опитва да обложи с данък неуседналото население ("кочуващите племена")[93].

Ако областните данъци се събират директно от кметовете, то местните по традиция се отдават на откупвачи всяка година. Тази практика се следва "и в турско, и в руско, и в румелийско време" [94].

Общинските съвети се намесват активно и в областта на **земеделието**. От една страна, селските кметове са отговорни за опазване на полското имущество, за което е издаден специален Публично-административен правилник[95]. От друга страна, чрез общините на селяните се разпродава голяма част от имуществото на изтеглящите се от Южна България руски войски. Само за Сливенски окръг в Източна Румелия броят на конете е около 5000[96]. Те оформят и продажбите на обществени земи – главно на вакъфски имоти. Чрез общинската администрация идва подтикът за възстановяването на земеделските каси[97]. Чрез нея дори се отпуска семе за посев и се води борбата с вредителите по растенията и животните[98].

Решенията на кметските съдилища и издаваните от общинските управления документи изиграват решаваща роля и по време на аграрния преврат[99]. Още през март 1880 г. двадесетина селски общини от Станимашки кантон настояват пред Областното събрание да разреши на околийските съдилища да издават владалата за имотите. Когато това става, последва истинска вълна от искане за разкриване на нови съдебни участъци и околийски съдилища[100].

---

[93] **Областен сборник**... Т. 2, с. 179, 241, 255; **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 4, л. 15; **Южна България**, бр. 12 от 24 март 1883.

[94] **БИА-НБИВ**, ф. 20, а.е. 7, л. 35–36, 40–41.

[95] **Пак там**, 46–52.

[96] **Греков, М.** Как ние освобождавахме България. Т. 2, С., 1990, с. 68, 75–76.

[97] **Пак там**, с. 112–113.

[98] **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 49, л. 7; **Сборник на законите**... Т. 9, 1883, с. 256.

[99] **Беров, Л.**

[100] **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 33, л. 46–47; а.е. 10, л. 5–8.

Сравнително големи са правомощията на общините и при поддържането на пътната система на страната. През пролетта на 1883 г. те са обстойно регламентирани с областния закон за общинските пътища[101].

По традиция от време на османското владичество общинската администрация има решаваща роля за развитието на българското училище. Тези функции на общините са запазени от Органическия устав, но постепенно са свити до началното и основното образование, а гимназиалното преминава под прекия контрол на областта чрез Дирекцията на народното просвещение. В първите години на съществуването на Източна Румелия общинските администрации са предимно посредник на отпусканите от изпълнителната власт целеви помощи за училищата. Решенията на Постоянния комитет и публично-административните правилници са достатъчна илюстрация на това[102]. Едновременно с това общинските управления са инициаторите за постепенно усъвършенстване на образователната система. По тяхно искане се стига до откриване на нови класове и дори на нови училища. В духа на новото време през 1880 г. Арменската община в Пловдив иска от Областното събрание да отпусне средства за поддържане на специален учител по български език в нейното училище, за да подпомогне образованието на децата и по-сетнешната им реализация в румелийското общество[103].

От финансовата 1881/1882 г. областната политика в сферата на образованието се променя. Централното отпускане на помощи е намалено, без да бъде изцяло отменено до 1885 г.[104] За сметка на това Постоянният комитет гласува разрешение на желаещите селски и градски вероизповедни общини да въведат специален данък за поддръжката на техните училища[105]. Това води до постепенно прехвърляне на финансовите тежести, свързани с поддържането и развитието на учебното дело в областта от централната към общинската администрация.

---

[101] **Сборник на законите**... Т. 4 1883, с. 113.

[102] **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 191, л. 32–35; **Областен сборник**... Т. 1, с. 39.

[103] **ЦДА**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 10, л. 1–3; а.е. 33, л. 13.

[104] **Пак там**, а.е. 190, л. 1–6, ф. 565к, оп. 1; а.е. 6, л. 2–11.

[105] **Пак там**, ф. 20к, оп. 1, а.е. 33, л. 75.

* * *

Общинската система в Източна Румелия стъпва исторически и устройствено върху сходна база с тази в Българското княжество. Това са наслоените традиции от османската практика и законодателството от времето на Танзимата, промените, внесени от Временното руско управление и прилагането на общите принципи на модерната и общопризната френска териториално-административна система. Едновременно с това тя има някои характерни черти, които съществено я отличават от общинската система на север от Балкана.

На първо място това е по-детайлната и изчерпателна регламентация, която е непроменима поради постановленията на Органическия устав. Тя остава по-малко поле за импровизации по отношение на устройство и основни функции. Същевременно централната областна администрация я развива и усъвършенства постепенно, като прави опит да ѝ придаде цялостен и завършен вид. Тези промени и допълнения нямат програмен характер и не са насочени към някаква политическа или друга цел. Те обикновено са породени от непосредствена и належаща нужда. Отначало имат временен характер и след поне едногодишно прилагане получават постоянна сила. Ако известната особеност на законодателната система в областта е от отхвърлен от султана закон към публично-административен правилник със силата на закон, то по отношение на общинското самоуправление тя е по-скоро обратната: след възникването на проблем отначало се издава публично-административния правилник и едва след година или две той става закон, в който са нанесени необходимите изменения. Този подход неизбежно има еклектичен и несистемен характер, но се оказва необичайно прагматичен.

На второ място в общините на автономната област има силен елемент на национална обособеност. Той е отглас от реда в Османската империя и в някои отношения е крачка назад от стореното в годините на Временното руско управление и от възприетото в Княжество България, но е сериозен прогрес на фона на вилаетската реформа. Ако в началната история на областта тази система действа за допълнителна изолация и дори противопоставяне на различните националнорелигиозни общности, то постепенно тя се изживява в

колективните постъпки на общините от един кантон пред централната власт и към края на източнорумелийския режим има немалко смесени "общи" общини[106].

Третата особеност произтича пряко от първите две. Политическите борби в общините на Източна Румелия са значително по-слаби отколкото в Княжеството и се съсредоточават главно в предизборния период, но и там не са твърде остри. Това придава необходимата стабилност на общинските администрации и ги предпазва от намесата на централната власт. В цялата седмегодишна история на областта има единствен случай на разпускане на градски съвет, докато при всяка смяна на правителството в София това е рутинна практика. Управлението с назначени градски комисии е само спомен от Временното руско управление и неразбираема практика, съществуваща на север от Балкана.

Едновременно с това източнорумелийската общинска система има и сериозен недостатък. Това са многобройните изключително малки селски общини със сложно преплетени взаимоотношения между няколко кмета и няколко съвети на старейшините. Техните общи решения по жизненоважни за населението въпроси от общ характер невинаги идват навреме и невинаги са най-добри. До голяма степен селските общини съществуват за самите себе си, не развиват почти никаква дейност и нерядко не могат да изпълняват дори пряко възложени им функции от централната власт.

Тази особеност личи все по-ясно и през март 1884 г. финансовият директор Иван Хаджипетров с докладна записка до генерал-губернатора мотивира необходимостта от радикална селско-общинска реформа. Нейната същност е в създаването на смесени селски общини и назначаване на кмета от централната власт[107]. На 9 август 1884 г., обаче Постоянният комитет се изказва против предложенията[108]. Въпреки това новият главен управител Гавраил Кръстевич и новият вътрешен директор Начо Начов подемат инициативата и през юли

---

[106] **БИА-НБИВ**, ф. 20, а.е. 17, л. 81.

[107] **БИА-НБКМ**, ф. 255, а.к. II Д 4926; **Стателова, Е.** Източна Румелия..., с. 96.

[108] **БИА-НБИВ**, ф. 20, а.е. 17, л. 51.

1885 г. разпращат подробен въпросник чрез префектите до кантоналните началници, като искат сведения за съществуващото положение и предложения за минималния брой къщи в една община, за размера на полицията в нея, за наличните общински недвижими имоти. Насоката на въпросника е за създаване на смесени селски общини, а сведенията и становищата трябва да се получат до 15 август 1885 г.[109] Събитията около Съединението осуетяват реформената инициатива, но запазеният доклад на сърнегорския кантонален началник ясно показва силата на консерватизма в селските общини: "Всички искат да си бъде както и напред!"[110] Самият факт, че след Съединението документите по замисления Закон за селските общини в Източна Румелия не пристигат в София, а са запазени в Пловдив, ясно показват отношенията на управляващите в Княжеството не само към общинската система на областта, но и към всички институции и механизми на изчезналата "паралелна българска държава".

[109] **Пак там**, л. 50.
[110] **Пак там**, л. 82.

ИЗГРАЖДАНЕ НА ЕДИННА ОБЩИНСКА СИСТЕМА

Провъзгласеното на 6 септември 1885 г. Съединение на автономната област Източна Румелия с Княжество България рязко променя институционалната политика на кабинета на крайните либерали начело с Петко Каравелов. Без да са приключили реформите, свързани с възстановяването на конституционното и парламентарното управление в страната след краха на режима на пълномощията, на преден план застават въпросите по унифицирането на управлението на север и юг от Балкана[1]. Прибързаните действия на правосъдния министър Васил Радославов въвличат управляващите в схемата на налагане на административната система на Българ́ското княжество върху присъединената Южна България.

1. Политически колебания

Сред българското общество няма единно гледище за механизма на обединение на двете български части. Докато източнорумелийските либерали и дейците на БТЦРК настояват най-общо за бързо обединение на администрацията и поставяне на Великите сили пред свършен факт, то мнозинството от управляващите в София либерали и княз Александър I виждат обединението едва след международното признаване на Съединението. За Народната партия на Източна Румелия бъдещето е в създаване на нова държавна уредба, в която всички ще участват на равни начала[2].

Като използват овладяната от тях общинска администрация на градските общински избори през 1883 г., пловдивските либерали се

[1] **Методиев, В.** Министерският съвет в България. Началото, 1879–1886. С., 1999, с. 240–253.

[2] **ЦДА**, ф. 313к, оп. 1, а.е. 1883, л. 59–72; **Танкова, В.** Когато Пловдив не е вече столица. С., 1994, с. 27–29.

опитват да се облегнат на нея, за да си осигурят изборната победа за попълване състава на Четвъртото ОНС с южнобългарски депутати. В разпространените от тях **Временни правила за изборите на представители от Южна България в Четвъртото ОНС** се отдава прекалено голяма тежест на общинските кметове. Така градските кметове са обявени за депутати по право, а селските кметове по околии трябва да изберат по двама народни представители[3]. Проведени в обстановката на Сръбско-българската война, изборите от 8 ноември 1885 г. не са образцови във всяко едно отношение и затова са повторени през май 1886 г. по редовния избирателен закон.

От 22 декември 1885 г. започва постепенното налагане на законите на Княжеството в Южна България успоредно с прекратяване действието на източнорумелийските закони. Едновременно с това правителството предприема целенасочено разместване на административния апарат от Северна в Южна България и обратно[4]. За координиране на действията на Вътрешното министерство в Пловдив е изпратен началникът на Административно-общинското отделение Тома Васильов[5].

Признаването на Съединението от Високата порта с българо-турското споразумение от 8 януари 1886 г. и от Великите сили с Топханенския акт от 26 март 1886 г. санкционира Съединението под формата на лична уния начело с българския княз. Това означава запазване на обособеността на Южна България, на действието на Органическия устав и на източнорумелийските закони. Едновременно с това поради натрупването на сериозни разлики между теоретичната схема на унията и новосъздаденото фактическо положение в областта е предвиден и преходен режим. Втората алинея на трети член от Топханенския акт за изменението на Органическия устав от смесена българо-турска комисия гласи, че: "Докато тези изменения бъдат санкционирани, грижата за управлението на областта според форми-

---

[3] **ЦДА**, ф. 1599к, оп. 1, а.е. 59, л. 2, а.е. 66, л. 1.

[4] **Търновска конституция**, бр. 7–8 от 6–9 февруари 1886; **ДВ**, бр. 5 от 16 януари 1886; **Независимост**, бр. 7 от 29 март 1886

[5] **Васильов, Т.** Моят дневник. С., 1994, с. 31–32.

те, изискани от сегашните обстоятелства, ще се повери на мъдростта и верността на княза"[6].

Тази постановка създава сериозни проблеми за унифицирането на общинската система от двете страни на Балкана. Докато в Южна България има сравнително стабилно функциониращa общинска система, основана на отдавна установени норми и практики, то в Северна България сблъсъкът между либерали и консерватори не е дал възможност за създаване на трайно и установено общинско законодателство. Правителството неофициално прилага Законът за общините и градското управление от 1882 г., който не е приет или утвърден от нито един състав на българския парламент. За разлика от другите сфери на администрацията, където сливането е напреднало значително чрез въвеждане на законите на Княжеството, то в областта на общинското самоуправление Южна България стои значително по-добре от Северна. Разбира се, правителството на П. Каравелов не може и да допусне прилагането на източнорумелийски закон за цялата територия на обединена България. Едновременно с това кабинетът търпи упреците на Великите сили за ускореното унифициране на страната[7].

Допълнително предизвикателство се появява в края на юли при пристигането на османските делегати в смесената българо-турска комисия, която трябва да преработи и приспособи Органическия устав съобразно новите условия. На османското предложение за обсъждане и изменение на устройствения закон на автономната област член по член, българските представители издигат идеята за принципно споразумение по три основни въпроса, един от които е за регионалната и общинската администрация на Южна България. Мнението на Петър Димитров по отношение на общинската система на Източна Румелия е безпрецедентно на фона на традиционно високата ѝ оценка, давана от 1880 г. насетне. Той намира съществуването на няколко общини на религиозен признак в едно населено място за благоприятно за развитието на малцинствата, но смята, че това

---

[6] **Външна политика на България**. Документи. Т. 1 (1879–1886). С., 1978, с. 717–718, 720, 790 – виж развитие на формулата.

[7] **ЦДА**, ф. 176к, оп. 1, а.е. 223, л. 41.

предизвиква сегрегация, конфронтация и в крайна сметка емиграция на мохамеданите от областта. Сходна оценка е дадена и на уредбата на кантоните и департаментите[8]. Това е ясен сигнал, че княжеството няма да допусне възстановяване на никакъв елемент от румелийската администрация дори и в общинската сфера.

2. Законите за градските и за селските общини

Търсейки изход от фактическото положение и от очакваните проблеми при работата на смесената българо-турска комисия, правителството на Петко Каравелов се решава на смел ход – въвеждане на изцяло ново общинско законодателство, общо за двете български области, което ще бъде сигурен гарант за административно сливане "отдолу". В четвъртата извънредна сесия (първата обща за Северна и Южна България) на Четвъртото ОНС през юни 1886 г. са внесени два законопроекта за градските и за селските общини. Те изцяло и почти механично копират френското общинско законодателство от 5 април 1884 г., в което водещо начало е централизацията на държавата и засиления административен контрол върху местното самоуправление[9]. С крайно необичайна за тази материя бързина те са обсъдени от парламентарната комисия по Вътрешното министерство, внесени са в пленума на парламента и са приети почти без дебати[10]. Така е изпреварено началото на заседанията на българо-турската комисия и тя е поставена пред свършен факт.

Законът за градските общини потвърждава разделението на селски и градски общини и запазва традиционния статут на признатите градове, като ги обявява за юридически лица. Общините носят името на града, което може да бъде променяно с княжески указ

---

[8] **Външната политика**. Т. 2 (1886–1887), с. 66–76.

[9] **Чолаков, Ст.** Наука за общинското самоуправление. Варна, 1936, с. 37–39; **Ангелов, А.** Общинско право. С., 1947, с. 23–24; **Peev, G.** Das europaische Vorbild im Verwaltungsaufbau Bulgariens ab 1878. – In: Die Bulgaren und Europa von der Nationalen Wiedergeburt bis zur Gegenwart. Sofia, 1999, S. 95–112.

[10] **Дневници** (стенографически) на Четвъртото ОНС, 4 и.с., с. 144–146, 367–380, 493–502.

по решение на общинския съвет. За пръв път е допуснато превръщането не само на село в град, но и обратното, по законодателен ред. Това става чрез заявление на населението и общинския съвет, утвърдено от окръжната комисия и Министерството на вътрешните работи. Всяка община има своята територия и население. Българските граждани трябва да са записани за членове на община, в която плащат данъците си и изпълняват законоопределените повинности. Качеството на член на общината се получава по рождение, по местожителство, чрез придобиване на имот в нея, при упражняване на занаят или свободна професия и постоянно местожителство в нея поне шест месеца. Чуждите поданици също са длъжни да плащат данъци и да изпълняват задълженията, определени от общината, в която живеят. Чергарството е забранено и чергарите са длъжни да уседнат в община по избор.

Градските общини се грижат сами за своите интереси и за своето самоуправление, на те са длъжни да имат здание за общинско управление, да се грижат за първоначалното образование на децата, да поддържат общинска болница, пожарна команда, читалище, технически служби, които отговарят за благоустройството на града[11].

В духа на либералната традиция законът извежда на преден план в управлението на общината изборният общински съвет. В него влизат кметът и помощниците му и той се състои от 12 съветници за общините до 5000 жители, 14 съветници до 15 000 жители и 16 съветници над 15 000 жители. Мандатът е тригодишен и започва да тече от 1 октомври. Общинските съветници нямат право да напускат самоволно службата си, преди да бъдат уволнени, но могат да подават оставка, която трябва да бъде приета от общинския съвет. При загуба на пасивното избирателно право общинският съветник престава да заема службата си. На негово място се назначава лицето, заело най-много гласове след утвърдените членове на съвета, което дослужва мандата. При тежко нарушение на задълженията си или при "лошо и немарливо управление" общинският съвет може да бъде разтурен по предложение на Окръжната постоянна комисия от министъра на

[11] **ЦДА**, ф. 173к, оп. 1, а.е. 118, л. 2 и сл.

вътрешните работи. Новоизбраният общински съвет доизкарва мандата на предишния.

На второ място е поставено колегиалното общинско управление, като в общините до 7000 жители се избира един помощник-кмет, в общините до 15 000 жители двама и в по-големите по трима помощник-кметове. Кметът и неговите помощници се избират с тайно гласуване на първото заседание на утвърдения общински съвет. При трикратен равен резултат от гласуването между двама кандидати се хвърля жребий. Те трябва да бъдат грамотни на официалния български език, но са допустими и изключения. Изборите за общински съвет, кмет и помощник кметове се утвърждават с княжески указ по предложение на Вътрешното министерство. Положението на кмет или кметски помощник е несъвместимо с всяка друга държавна или обществена платена служба. Те не могат да бъдат духовни лица, съдебни заседатели и дори адвокати. Изключение се прави само за изборните органи: окръжни съвети, църковни и училищни настоятелства. Кметовете и техните помощници могат да бъдат отстранявани при гласувано недоверие от общинския съвет и по искане на съдебните власти от министъра на вътрешните работи. В първия случай те остават членове на общинския съвет, а при оправдателна присъда отново заемат длъжността си. Новоизбраните кметове и помощници доизкарват мандата.

Законът дава възможност и за пряко управление на градската община от централната власт. При разтуряне на общински съвет окръжната постоянна комисия със съгласието на вътрешния министър назначава тричленна комисия, която има правата на общинско управление, но не и на общински съвет. В нея не могат да влизат членове на разтурения общински съвет и се изисква покриване на пасивното изборно право[12].

Законът отделя две глави за определяне на активното и пасивното избирателно право в общинските избори и за изборните процедури, състоящи се от 41 члена, като десет години по-късно с Избирателния закон от 1897 г., 27 члена са отменени[13]. Общинските избиратели са

---

[12] **Колев, В.** Временните общински управи (1878–1934). – В: История и обществознание. № 5–6/1990, с. 64–68.

[13] **ДВ**, бр. 91 от 30 април 1897.

български поданици, навършили 21 години и изпълняващи задълженията си в общината. От тяхното число са изключени военните, лишените по съдебен ред от граждански и политически права, поставените под настойничество, осъдените над три месеца и съдържателите на публични домове. Избирателните списъци се съставят и поддържат от общинското управление по реда за парламентарните избори. При пасивното избирателно право се изисква още членство в общината през последните две години, трийсет навършени години, грамотност и собственост на недвижим имот в общината или упражняване на занятие. От това число са изключени всички получаващи заплата, пенсия или помощ от общината, окръга или държавата, лица с финансови интереси към общински имоти или предприятия, както и обичайните роднински връзки до трета степен. Изборните процедури са детайлно описани – секции, гласуване, съдействие на полицията при необходимост. Те точно покриват нормите, установени с либералния избирателен закон от 1880 г. Контролът по тяхното прилагане е поверен на Окръжната постоянна комисия.

В същия дух са регламентирани и сесиите на общинските съвети. Те се провеждат четири пъти годишно, започват в първия понеделник на месеците януари, април, юли и октомври и траят по петнайсет дена. Извънредните сесии се свикват от кмета или от една трета от членовете на съвета, като писмените покани за тях трябва да включват дневния ред. Кворумът на заседанията е поне половината от леновете на съвета, но ако той не се покрие, то при повторно заседание той не е необходим. Кметът или помощник-кметът са по право председатели на общинския съвет, а ако отсъстват, се заместват от най-възрастния общински съветник. Заседанията са публични и решенията се взимат с обикновено мнозинство, а при равни гласове, решаващ е този на председателя. Гласуванията са явни, а тайно гласуване се допуска само при избор на кмет и помощник-кмет. Общинските съвети трябва да си изработят правилници за вътрешния ред, съобразно местните особености и традиции. Достъпът до протоколите на общинския съвет е свободен, но от тайните заседания може да бъде ограничен за известно време, по преценка на съвета.

Решенията на общинския съвет са задължителни и се изпълняват веднага от кмета, когато се отнасят до вътрешни правила за об-

щината, до контрола върху църковните и училищните настоятелства и отстъпването на общински имоти за техни нужди, до определянето на заплатите на общинските служители и правилата за събиране на общински такси. В този случай те трябва да не противоречат на законите и се съобщават за сведение на окръжните управители, които могат да ги отменят по предложение на Окръжната постоянна комисия. Ако решенията са свързани с известни финансови задължения на общината, които изискват извънредни разходи, непредвидени в редовния бюджет, те се нуждаят от предварителното одобрение на окръжния управител, съгласувано с окръжната постоянна комисия. Прилага се и принципът на мълчаливото одобрение в рамките на един месец. В този случай отказът на окръжния управител може да бъде оспорен от общинския съвет пред вътрешния министър. Одобрение с княжески указ се налага за решения на общински съвети по общински заеми, замяна на недвижими имоти, отмяна на редовни данъци, създаване или отмяна на извънредни налози, утвърждаване на проекти за планиране на градовете над 5000 жители. Общинските съвети са задължени да дават всякакви статистически данни и своето мнение по всички въпроси, поставени им от държавната и окръжната власти, и имат право да подават молби за защита на местни интереси до висшестоящите органи.

Законът за градските общини потвърждава двойствения характер на кметската институция като представител на общинското самоуправление и на държавната власт[14]. Затова той има административна власт и изпълнителна власт в рамките на решенията на общинския съвет и на нарежданията на правителството. Неговите правомощия са определени в 33 пункта на закона, включващи осигуряване на заседанията на общинския съвет, нормално функциониране на общинската канцелария и администрация, изпълняване на парични и отработъчни задължения на членовете на общината към държавата, експлоатацията на общинската собственост и т.н. Неговите заповеди са задължителни за всички жители на общината, но подлежат на административен контрол от окръжния управител. В тази си дейност кметът е подпомаган от помощника си, а в отделни обособени насе-

[14] **Чолаков, Ст.** Наука..., с. 37–39.

лени места от кметския наместник. Те действат в рамките на правомощията, отстъпени им от кмета.

Законодателят обръща сериозно внимание на регламентирането на общинския бюджет. Учредени са петнайсет вида редовни общински приходи и още тринайсет вида, чийто размер ежегодно се определя от общинския съвет. Едновременно с това са обособени и четири вида извънредни приходи. Именно в последните се допуска събирането на 10% върхнини върху държавните данъци, които с течение на времето ще станат основния приходоизточник на общините. Разходите също са групирани като редовни и извънредни и са разписани в двайсет и два параграфа, осигуряващи редовното функциониране на живота в общината. За пръв път се учредяват т. нар. "непредвидени разходи" в размер до 1000 лева годишно и специален "запазен фонд" за попълване на недостигащи суми по някои от редовните разходи. Упражнението на бюджета се извършва от общинския бирник и се контролира на всяко тримесечие от окръжния управител, а годишно – от Окръжната постоянна комисия и Върховната сметна палата[15].

Общата уредба на общинската канцелария предвижда въвеждането на секретар, регистратор-архивар, писари и разсилни. В големите общини е допустимо по решение на общинския съвет да се учредят самостоятелни отделения, управлявани от началници, които са помощници на секретаря. Общинската кореспонденция се разнася безплатно от пощите. Преходните разпоредби допускат провеждането на предсрочни общински избори, които да унифицират системата на управление на градските общини в страната[16].

Законът за селските общини повтаря като структура и организация Закона за градските общини. Той въвежда изискването за минимум 100 къщи, които образуват една община и създаването на съставни общини, като техните жители ползват поотделно своите традиционни общи имоти, които се управляват от общинския съвет[17]. До края на септември 1886 г. Окръжните постоянни комисии правят списъци на общините с влизащите в тях населени места,

---

[15] **ЦДА**, ф. 159к, оп. 1, а.е. 103, л. 2–4.

[16] **ДВ**, бр. 69 от 19 юли 1886.

[17] **Иречек, К.** Княжество България. П., 1899, с. 175.

които се одобряват от окръжните съвети и утвърждават с княжески указ по представление на Вътрешното министерство. Променянето на границите на селските общини става по горния ред и чрез Закона за разгледване споровете (распри) между селата и общините за мери и други земи от декември 1884 г. в рамките на две години, след което се смята, че системата ще се е стабилизирала[18]. Практиката обаче показва продължителен стремеж към раздробяване на общините, характерен за целия период до Балканските войни[19].

За разлика от градските общини, освен общинския съвет и общинското управление, в селските е предвиден и общински съд, но законът за него ще бъде приет допълнително. Общинският съвет се състои от 8 членове в общините до 500 жители, 10 членове до 1000 жители и 12 членове над този брой с двегодишен мандат. В селските общини има само един помощник кмет. Общинските избори и правомощията на общинския съвет и на кмета почти напълно съвпадат с тези от Закона за градските общини. Единствено изключение има за съдебните и полицейски функции на кмета в селските общини, където няма други такива органи. Канцеларската и счетоводната дейност е донякъде опростена, но в селските общини няма бирници и секретари, а начело на администрацията стои селския писар[20].

Двата закона за пръв път въвеждат известна неголяма разлика в уредбата на селските и градските общини, главно в областта на общинското счетоводство и деловодство, която по-нататък нараства. Така се възприема традиционната идея за разликата между града и селото, останала от османския период, която заляга и в източнорумелийската общинска система, но за седем години е отхвърлена в Княжеството.

Едновременно с това се установяват принципи и механизми, които са известни и популярни сред населението. На първо място това е изборността на кмета от изборния общински съвет. Тази система, взаимствана от френската административна практика, навлязла в българските земи чрез танзиматските реформи, успява на преживее

---

[18] **ЦДА**, ф. 173к, оп. 1, а.е. 119, л. 2 и сл.

[19] **Попов, К.** Стопанска България. С., 1916, с. 12 и сл.

[20] **ДВ**, бр. 70 от 22 юли 1886.

реформисткия порив и на руската окупация, и на първите консервативни и либерални кабинети в продължение на почти десет години. След като е постулирана във френския общински закон от април 1884 г. и е бързо възприета в повечето европейски държави, тя окончателно е въведена и в България и оцелява близо 50 години до реформите от лятото на 1934 г.[21] Този ключов принцип е повторен на окръжно ниво в изборния Окръжен съвет, който избира Окръжната постоянна комисия и на национално ниво в Народното събрание, излъчващо правителството. Това създава обща логика в уредбата и функционирането на трите нива на самоуправление – общинско, регионално и национално и съдейства за цялостното стабилизиране на държавата[22].

От друга страна, нововъведената общинска система създава достатъчни възможности на централната власт за административен контрол над общините, но той е значително по-дискретен и логичен и е възложен повече на окръжните изборни органи, отколкото на централната власт и на нейните местни представители – окръжните управители и околийските началници. Това дава гаранция за сравнително широка обществена инициатива при решаване на местните въпроси и значителен елемент на общинска автономия при взимане на конкретни решения. Внимателно преценяваният баланс между централизацията и децентрализацията, между местните, регионалните и държавните интереси и между общинската инициатива и държавната намеса са сред най-големите достойнства на двата устройствени общински закона, чиито предимства Константин Иречек долавя само броени години по-късно[23].

---

[21] **Колев, В.** Общинското самоуправление и изпълнителната власт, 1879–1939. – 120 години изпълнителна власт в България. С., 1999, с. 188–200; **Манолова, М.** История на българската държава и право. Третата българска държава, 1878–1944. С., 2001, с. 216–218; **Токушев, Д.** История на новобългарската държава и право, 1878–1944. С., 2001, с. 281–282.

[22] **Гиргинов, А.** Държавното устройство на България. С., 1921, с. 477–518, 523–547; **Николаев, Н.** Административно устройство на българската държава. С., 1943, с. 46–47.

[23] **Иречек, К.** Княжество България..., с. 324.

През август 1886 г. процесите на унифициране на общинската система от двете страни на Балкана са прекъснати от острите политически борби около отстраняването на княз Александър I от управлението на страната. Политическата криза отлага задълго провеждането на общински избори и въвеждането на двата устройствени общински закона. Това става едва след стабилизирането на управлението на Стефан Стамболов през 1888 г. От друга страна, кризата води до прекратяване на заседанията на смесената българо-турска комисия за промяна на Органическия устав на Източна Румелия. Поради общите политически събития в страната и международните отношения този въпрос не е повдигнат официално отново и новата общинска уредба по законите от юли 1886 г. е въведена за цялата територия на обединеното Княжество.

* * *

Унифицирането на общинската система след Съединението от двете страни на Балкана е сериозно предизвикателство за управляващите либерали на Петко Каравелов. След известно колебание, свързано с перспективите за бързо международно признаване на акта от 6 септември 1885 г., правителството пристъпва към ускорено институционално обединение, сведено до въвеждане на институциите и нормативната база на Княжеството и в Южна България. Пионер в това отношение е правосъдният министър Васил Радославов. Ако за централните държавни органи в областта на законодателната, съдебната и изпълнителната власт и за окръжните и околийските органи това става повече механично, то по отношение на общинското самоуправление процесът е по-сложен. Спецификата се дължи на липсата на нормално приет и действащ общински закон, който да отговаря на възгледите на крайните либерали по общинската материя. Това налага да се приеме ново общинско законодателство, което да бъде приложено едновременно за цялата страна. Особеният момент на унифицирането дава своето отражение върху законите за градските и селските общини, в които класическите либерални идеи за децентрализацията са съчетани с тези на централизацията и на административния контрол върху общинската автономия – модерна

и перспективна система, просъществувала необичайно дълго в нестабилните български условия.

Обичайните критики към въведената система на общинско самоуправление, натрупали се в продължение на половин век, са чудесно обобщени от видния юрист Александър Гиргинов, който ежедневно се сблъсква с добрите и слабите страни на законите от юли 1886 г. и особено с практиката по прилагането им: "Върху нашите общини тежи не само теророт на централната власт, легализиран в действащите закони, но и самите общини страдат от невежеството и деморализацията в самото общинско управление. Обречени на партизанство и локални дребнавости, далеч от ръководството на най-способните и най-съвестните общинари, жертва на пренебрегване както от страна на централното управление, така и от самото общество, лишени от необходимите финансови ресурси за осъществяване на своите задачи, нашите общини водят мизерно съществуване и стоят още много далеч от главното си предназначение, за което, както изглежда, нито законодателят, нито самото общество досега няма ясно представление"[24].

[24] **Гиргинов, А.** Държавното устройство..., с. 478.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Преходът от религиозната към административната община е един от основните процеси в българското общество през втората половина на XIX век. Той е сред водещите признаци за модернизацията на обществото не само по отношение на неговите базисни структури и на механизмите за тяхното взаимодействие. Институционалното развитие на общините е част от големия процес на трансформация от предимно религиозна към предимно светска култура и обществена организация и към възприемане на най-добрите западноевропейски модели на обществени отношения и държавно строителство. В българските земи този процес протича в рамките на четири обособени етапа и на четири държави. Това поражда определена специфика и динамика на развитие на прехода.

В границите на Османската империя българските общини съществуват и функционират в рамките на традиционната милетска система и до средата на тридесетте години на XIX век имат почти изключително религиозно-представителни функции по отношение на държавната власт и вътрешно-организиращи и регламентиращи по отношение на своите членове. Затова те действат главно под контрола на Вселенската патриаршия, което предопределя техните предимно религиозни, а не административни или национални характеристики. Началото на Танзимата води до възлагане на нови правомощия на общините от страна на държавата чрез различни подзаконови актове от светското право, като първоначално по-активна е провинциалната администрация, а не централната власт. Това сътресение на традиционния модел е добре използвано от набиращото сила българско национално движение, което води до фактическо обособяване на самостоятелни български общини от общоправославните. Вилаетската реформа от втората половина на 60-те години на 19 век съвпада със структурирането на Българската екзархия и на самостоятелните български национални общини под нейния патронаж. В този период за пръв път общините получават държавна регламентация и своето точ-

но място в системата на държавната администрация, без да загубват характера си на религиозни общности.

Временното руско управление като използва новото сътресение от Руско-турската война, прави нова крачка, като въвежда териториална за сметка на националнорелигиозната организация на общините, правейки ясно разграничение между общините на българското мнозинство и на останалите малцинства. На пръв поглед промяната не е голяма поради обособеността на отделните национално-религиозни общности в населените места, но е симптоматична за бъдещото развитие. След края на войната това нововъведение е засилено от практиката и провеждането на първите градски общински избори през есента на 1878 г. и последвалите ги селски общински избори от януари – февруари 1879 г.

Оформянето на автономната област Източна Румелия води до възстановяване на някои от елементите на общинската организация от вилаетската реформа. Съществуването на многобройни малки националнорелигиозни общини в повечето населени места е опит за консервиране на традицията в междуетническите отношения в селата на Южна България и за забавяне на интеграционните процеси в нея. Тази система изкуствено засилва религиозния характер на общините и забавя повечето модернизационни мероприятия на Пловдивското правителство. Още през 1884 г. обаче става очевидна необходимостта от нова териториалноадминистративна организация на общините и от премахване на религиозния им характер за сметка на чисто административния.

В Княжество България модернизационният подход на руските окупационни власти е продължен и дори засилен. Тук се въвежда единна организация, която не прави разлика между селски и градски общини, изградена е на териториален принцип и не зачита религиозната обособеност. На практика е постигнато отделяне на административната община от религиозната и последната е поставена под управлението на църковното, джамийското или синагогалното настоятелство, но и под контрола на административната чрез общинския съвет и общинското управление. Поради острите политически борби нито един от предложените консервативни и либерални модели не успява да се наложи трайно, но за сметка на това се получава извес-

тно сближение между някои от възгледите на консерваторите и крайните либерали. Фактически многобройните несполучливи опити за организационно изграждане на общинската система в Княжеството между 1879–1885 г. служат като основа за възприемане на относително устойчиви общи принципи, изключение от които правят само умерените либерали на Драган Цанков.

Натрупаният опит в Княжеството и желанието за изграждане на единна администрация след Съединението стават основата за приемане на двата закона за градските и за селските общини от юли 1886 г. В тях се вижда както общият резултат от оформените доминиращи възгледи по организиране на общините в Княжеството, така и отрицанието на източнорумелийската общинска система, а и силното влияние на смятания за перфектен френски образец. Именно късно постигнатият относителен консенсус дава възможност за създаване на стабилна и общоприемлива общинска организация, която оцелява близо половин век въпреки многобройните изменения на двата устройствени закона. Общинската система е единствената сфера, където се реализират възгледите на южнобългарските съединисти за нова обща организация на обединеното отечество при равно участие на всички, а не налагане на модела на Княжеството върху бившата автономна област. В този смисъл в устройството на общините Съединението добива своя истински смисъл, а не обичайната схема на присъединяването.

СЪКРАЩЕНИЯ

БИА – Български исторически архив
ВТУ – Великотърновски университет
ВНС – Велико народно събрание
ГСУ – Годишник на Софийския университет
ИА – Исторически архив
ИДА – Известия на държавните архиви
ИИИ – Известия на Института по история към БАН
ИМЮИБ – Известия на музеите в Югоизточна България
ИП – Исторически преглед
ИФ – Исторически факултет
НБИВ – Народна библиотека "Иван Вазов" – Пловдив
НБКМ – Народна библиотека "Св. Св. Кирил и Методий" – София
ОНС – Обикновено народно събрание
ПМ – Правна мисъл
сбНУНК – сборник Народни умотворения, наука и книжнина
ЦДА – Централен държавен архив, София
ЮФ – Юридически факултет

* * *

CUP – Cambridge University Press
EI – The Encyclopaedia of Islam (English edition)

БИБЛИОГРАФИЯ

I. ИЗТОЧНИЦИ

1. АРХИВНИ МАТЕРИАЛИ

БЪЛГАРСКИ ИСТОРИЧЕСКИ АРХИВ ПРИ НАРОДНА БИБЛИОТЕКА "ИВАН ВАЗОВ" – ПЛОВДИВ (БИА-НБИВ)
фонд 14 – село Ичера – Сливенско
19 – Временно руско управление в България
20 – Източна Румелия
а.к. 1 – Стопански въпроси

БЪЛГАРСКИ ИСТОРИЧЕСКИ АРХИВ ПРИ НАРОДНА БИБЛИОТЕКА "СВ. СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЙ" – СОФИЯ (БИА-НБКМ)
фонд 11 – Драган (Димитър) Кириаков Цанков
12 – Александър Кочов (Николов) Людсканов
14 – Григор Димитров Начович
16 – Тодор Стоянов Бурмов
19 – Тодор Поппетров Икономов
22 – Найден Геров Добревич
68 – Недьо Жеков Николов
111 – професор Марин Стоянов Дринов
112 – Светослав Николов Миларов (Сапунов)
113 – Николай Христофорович Палаузов
138 – Васил Ганчев Василев
255 – професор Стефан Савов Бобчев
271 – княз Александър I Батенберг
290 – Григор Начович

ДЪРЖАВЕН АРХИВ – ВАРНА (ДА-Вн)
фонд 83к – Окръжен училищен съвет – Варна

ДЪРЖАВЕН АРХИВ – ВЕЛИКО ТЪРНОВО (ДА-ВТ)
фонд 961к – Окръжен училищен съвет – Търново

ДЪРЖАВЕН АРХИВ – ВИДИН (ДА-Вд)
фонд 17к – Градско общинско управление Видин

ДЪРЖАВЕН АРХИВ – СОФИЯ (ДА-Сф)
фонд 1к – Градско общинско управление София
41к – Градско общинско управление Самоков

ДЪРЖАВЕН АРХИВ – ТЪРГОВИЩЕ (ДА-Тщ)
фонд 45к – Градско общинско управление Търговище (Ески Джумая)

ДЪРЖАВЕН АРХИВ – ХАСКОВО (ДА-Хс)
фонд 12к – Градско общинско управление Хасково
195к – Градско общинско управление Харманли

ЦЕНТРАЛЕН ДЪРЖАВЕН АРХИВ (ЦДА)
фонд 20к – Областно събрание на Източна Румелия
159к – Министерство на финансите
173к – Народно събрание
176к – Министерство на външните работи и изповеданията
242к – Министерство на правосъдието
284к – Министерски съвет
379к – Канцелария на руския императорски комисар в България
405к – Отдел Народно просвещение и духовни дела при Управлението на руския императорски комисар в България
425к – Дирекция на вътрешните дела и Главен щаб на милицията и жандармерията на Източна Румелия
523к – Отдел Вътрешни дела, пощи, телеграфи, пътни съобщения и обществени работи при Управлението на руския императорски комисар в България
565к – Дирекция на правосъдието на Източна Румелия
708к – Държавен съвет
1559к – Иван Андонов

2. ПУБЛИКУВАНИ ДОКУМЕНТИ

Арнаудов, Хр. Пълно събрание на държавните закони, устави, наставления и високи заповеди на Османската империя с приложение на сключените с чуждите държави трактати и протоколи; на издадените Императорски фермани за подвластните на Иперията Княжества; на потребните разяснения и на азбучен указател. Цариград. Т. 1, 1872.

Бурилкова, И. Неизвестен проект за конституция на д-р Константин Стоилов от 1879 г. – ИДА. Т. 70.

Външна политика на България. Документи. Т. 1–2 (1879–1886–1887). С., 1978.

Годишен сборник от закони и постановления на Българското княжество, приети от Държавния съвет през 1881–1883 г. С., 1886

Дневници на Петата редовна сесия на Областното събрание. Стенографически протоколи. П., 1884.

Дневници на Постоянния комитет за 1880/1881 г. С., 1890, кн. 2.

Дневници (стенографически) на Първото-Четвъртото ОНС.

Дневници на Учредителното събрание от 1879 г. (съст. В. Методиев). С., 2004.

Доклад до 14 ОНС на Парламентарната комисия за изработване щатове на чиновниците. Т. 1, С., 1911.

Георгиев, В., Ст. Трифонов (съст.) История на българите в документи, 1878–1944 в документи. Т. 1, С., 1994, част 1–2.

Жечева, С., Ц. Билярскн. Из кореспонденцията на Константин Иречек. – ИДА, 1993, т. 66.

Калудова, Й. Документи за положението на населението в Европейската част на Османската империя (17–19 в.) – ИДА, 1973. Т. 25, с. 115–157.

Матеріалы для изученія Болгарии. Бухарест, 1877, выпуск 1–5.

Милетич, Л. Един документ от първото време на Танзимата. – Сб НУНК, 1898, No 15, с.

Методиев, В., Л. Стоянов (съст.) Български конституции и конституционни проекти. С., 1990

Муратов, Ч. Документи за дейността на русите по уредбата на гражданското управление в България от 1877–1879 г. С., 1905

Областен сборник от закони на Източна Румелия, 1880–1881. Т. 1–2.

Органическый устав на Източна Румелия. Пловдив, 1879.

сб. **Освобождение Болгарии** от турецкого ига. Документы в трех томах. М., 1964.

сб. **Освобождението на България.** С., 1970.

Панчев, Т. Из архивата на Найден Геров. С., 1911, т. 1.

сб. **Руско-турската война (1877–1878).** С., 1998.

Сборник матеріалов по гражданскому управлению и оккупации в Болгарни в 1877–1879 гг. Санкт-Петербург. Т. 1–7, 1903–1909.

сб. **Софийското общинско управление,** 1878–1879. С., 2000.

Сборник на законите в Източна Румелия, 1883, т. 1–9.

Съдебни закони, ч. 1, Закони за съдоустройството и съдопроизводството. С., 1885.

Тонев, В. Документ за положението в Североизточна България в средата на 19 век. – ИДА, 1970. Т. 19, с. 189–203.

сб. **Църковно-народният събор**, 1871. С., 2001.

* * *

Aristarchi bey, Gregoire. Legislation ottomane. Constantonople, 1874, vol. 1–3.

Turkey, No 9 (1879), part 1.

3. ПЕРИОДИЧЕН ПЕЧАТ

Балкан, София, 1883.
Български глас, Болград, 1876–1877.
Вестник Европы, Санкт-Петербург, 1877–1887.
Дунав, Русе, 1865–1877.
Държавен вестник, София, 1879–1887.
Марица, Пловдив, 1878–1885.
Напредък, Цариград, 1875–1877.
Народност, Букурещ, 1867–1869.
Независимост, София, 1885–1886.
Независимост, Пловдив, 1881–1882.
Общински вестник, Пловдив, 1880–1883.
Отечество, София, 1880.
Право, Цариград, 1869–1873.
Светлина, София, 1882–1883.
Свобода, Букурещ, 1869–1874.
Славянин, Русе, 1879–1887.
Средец, София, 1880–1883, 1884–1886.
Търновска конституция, София, 1884–1886.
Цариградски вестник, Цариград, 1850–1860.
Целокупна България, София, 1879–1880.
Южна България, Пловдив, 1881–1882.

4. СПОМЕНИ И ДНЕВНИЦИ

Васильов, Т. Живот и спомени. С., 1938.
Васильов, Т. Моят дневник. С., 1994.
Васильов, Т. Спомени за лица и събития през 19–20 век. С., 1934.
Галабер, В. Дневник. Т. 1 (1862–1866). С., 1998.
Греков, М. Как ние освобождавахме България. Т. 1–2. С., 1990.

Душанов, Д. Спомени (Писма и документи. Публицистика). С., 1989.
Икономов, Т. Мемоари. С., 1973.
Илиев, А. Спомени. С., 1926.
Иречек, К. Български дневник. Т. 1. П., 1932.
Кох, А. Александър I български княз. П., 1895.
Начович, Г. Из Дневниците. С., 1999.
Пешев, П. Исторически събития и деятели от навечерието на Освобождението ни до днес с бележки за живота ми. С., 1993.
сб. **Спомени** за Учредителното събрание от 1879 г. С., 1979.
Стамболски, Хр. Автобиография, дневници и спомени. С., 1927, т. 1–3.
Стоянов, З. Превратът през 1881 г. С., 1994

* * *

Midhat Bey, A. H. The life of Midhat pasha. NY, 1973

II. НАУЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

Алексиев, Н. Нашата училищна политика. С., 1912.
Алманах на Българската конституция. П., 1911.
Ангелов, А. Общинско право (курс лекции). С., 1947, 2 изд. 1949.
Андреев, М. Българското обичайно право и неговото развитие през последното десетилетие на турското иго. – В: ИП, № 5/1956.
Андреев, М. Българско обичайно право (правно-историческо проучване). С., 1979.
Андреев, М. История на българската буржоазна държава и правото. С., 1971 – 3 изд.
Андреев, М. Към въпроса за обичайното право в България през време на турския феодализъм. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 47, 1954.
Беров, Л. Икономиката на България. Т. 1. С., 1969.
Боджолян, М. Реформы 20–30-х гг. 19 века в Османской империи. Ереван, 1984.
Бобчев, С. С. Източна Румелия. Исторически поглед, устройство, законодателство и правосъдие (Приноси към новата история на българското право). С., 1924.
Бозвелиев, К. Казанлък в миналото и днес. Кн. 3, С., 1928.
Бужашки, Е. Възникването на буржоазната политическа система в България. – В: България 1300. Институции и държавна традиция. Т. 1, с.

Василев, В. Водоснабдяването на София (1878–1944) – В: София през вековете. Т. 2.

Владикин, Л. Записки по държавно право. С., 1929.

Владикин, Л. История на Търновската конституция. С. 1994.

Вергов, Хр. Конституцията на БПЦ (история и равой на Екзархийския устав). С., 1920.

Гандев, Хр. Руската помощ за изграждането на българската държава през 1877–1879 г. – В: Освобождение на България от турско робство. С., 1958.

Гандев, Хр. Руското окупационно управление 1877–1879 г. – В: Българска мисъл, № 10/1936.

Генов, Г. Положението на християните в Турция според мюсюлманското право. С., 1923.

Генов, Р. Българските политически партии и техните английски анализи (1879–1886): опит за сравнителен исторически анализ. – В: Модерна България. С., 1999.

Генов, Р. Петко Каравелов и идеологията на българския либерализъм. – В: Collegium Germanicum–4. С., 2003.

Генчев, Н. Възрожденският Пловдив (принос в българското духовно възраждане). П., 1981.

Георгиев, В. Развитие на политическата система на България (1918–1944 г.). – В: България 1300. Институции и държавни традиции. Т. 1, С., 1981.

Георгиева-Тодева. Устав на градската община в Мелник от 1813 г. – В: ИДА. Т. 69, 1995.

Гиргинов, А. Държавното устройство на България. С., 1921.

Гримм, Е. История и идейния основы проекта Органическаго устава, внесеннаго в Тырновское Учредительное собрание 1879 г. – В: ГСУ-ЮФ, 1920/1921. С., 1922.

Гроздanова, Ел. Българската селска община през 15–17 век. С., 1979.

Гроздanова, Ел. Българските старейшини и османската данъчна система, 16–18 век. – Във: Векове. № 5/1972.

Данова, Н. Към историята на Търновската градска община през Възраждането. – В: ИП, № 1/1980.

Дерменджиев, И. История на държавните учреждения в България от Освобождението до 1919 г. С., 1961.

Дерменджиев, И. Очерки по развитието на държавния апарат в България (1878–1944 г.). С., 1965.

Дечев, В. Махалите на Сливен. – В: ИМЮИБ. Т. 8, 1985.

Джамбазов. Правосъдната система на България (1878–1944). С., 1990.

Димитров, Д. Управлението на българското село от славянските задруги до народните съвети. С., 1948.

Димитров, И. Князът, конституцията и народът. С., 2001.

Димитров, Й. Учредителното събрание и българската обществена мисъл. – В: Търновските законодатели. Юбилеен сборник. С., 1980.

Дулина, Н. Танзимат и Мустафа Решид паша. М., 1984.

Професор архимандрит д-р Евтимий. Юбилеен сборник по миналото на Копривщица (20.IV.1876–20.IV.1926). С., 1926.

Иванов, Й. Българската община в град София в началото на 19 век. – В: Сборник в памет на професор Петър Ников. С., 1940.

Иванова, С. Данъчното облагане на населението в българските градове и формирането на неговите институции (17–18 век). – В: ИДА. Т. 66, 1993.

Иванова, С. Християнска и мюсюлманска благотворителност по българските земи 16–18 век. – В: Дарителство и взаимопомощ в българското общество (16-началото на 20 в.). С., 2003.

Иречек, К. Княжество България. П., 1899.

История на България. Т. 4–7. С., 1987–1991.

Йосифова, П. Княз Владимир Черкаски и фомирането на новобългарската държавност. – В: Създаване и развитие на модерни институции в българското възрожденско общество. С., 1996.

Каниц, Ф. Дунавска България и Балканът, б.м.г. Т. 1–3.

Клейнман, Г. Армия и реформы: Османский опыт модернизации. М., 1989.

Козьменко, И. Петербургский проект Тырновской конституции 1879 года. – В: ИА. Т. 4. М., 1949.

Козменко, И. Руската дипломация и формирането на българската държавност след Освобождението. С., 1982.

Койчева, В. Гражданската власт в Стара Загора по време на Освободителната война (1877–1878) – В: ИМЮИБ. Т. 3, 1980.

Колев, В. Българските общини в периода на Временното руско управление. – В: Създаване и развитие на модерни институции в българското възрожденско общество. Исторически студии. Т. I. С., Университетско издателство "Св. Кл. Охридски", 1996.

Колев, В. Временните общински управи (1878–1934). – В: История и обществознание, № 5–6/1990.

Колев, В. Общинското самоуправление и изпълнителната власт, 1879–1939. – В: 120 години изпълнителна власт в България. С., 1999.

Колев, В. Статутът на столичната община (1878–1998). – В: София – 120 години столица. Юбилейна книга. С., Академично издателство "Проф. М. Дринов", 2000.

Крамптън, Р. Кратка история на България. С., 1994.

Кънчов, В. Град Скопие. – В: Избрани произведения. Т. 2. С., 1970.

Логодашка, С. Създаване, организация и дейност на Столичната община в първите години след Освобождението. – В: ИДА. Т. 35, 1978.

Маджаров, М. Източна Румелия (исторически преглед). С., 1925.

Манолова, М. Законодателство и реформи в общинското самоуправление 1878–1944 г. С., 1992.

Манолова, М. История на държавата и правото. Третата българска държава, 1878–1944. С., 2001.

Манолова, М. Кметската юрисдикция в българската буржоазна държава. – В: Правна мисъл, № 1/1977.

Манолова, М. Към въпроса за административните реформи в България от втората половина на 19 век. ПМ, № 3/1967.

Манолова, М. Нормотворческата дейност на Временното руско управление в България (1877–1879). С., 2003.

Манолова, М. Обичаят като източник на правото в България, 15–20 век. – В: Българска етнография, № 4/1984.

Манолова, М. Парламентаризмът в България (1879–1894). С., 1989.

Манолова, М. Правното положение на българската община през последните десетилетия на османското владичество. – В: ИИПН. Т. 21, 1967.

Манолова, М. Русия и конституционното устройство на Източна Румелия. С., 1976.

Манолова, М. Съдоустройствената система на Източна Румелия. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 66, кн. 2, 1976.

Манолова, М. Създаване на Търновската конституция. С., 1980.

Манолова, М. Формиране и развитие на българския буржоазен държавен апарат. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 68, 1978.

Манолова, М. Централни и местни органи на управление в Българската буржоазна държава през периода 1878–1912 г. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 66, кн. 2, 1976.

Маринов, Д. История на града Лом и Ломска околия. – В: Избрани произведения в пет тома. Т. 3. С., 2003.

Маринов, Д. Стефан Стамболов и новейшата ни история. Летописни спомени и очерки. Ч. 1–2. С., 1992.

Маркова, Л. Сельская община у болгар в 19 в. – В: Славянский этнографическия сборник. Труды Института этнографии АН СССР. Т. 62, 1960.

Методиев, В. Министерският съвет в България. Началото, 1879–1886. С., 1999.

Методиев, В. и Л. Стоянов (съст.). Българските държавни институции, 1879–1986. С., 1987.

Милкова, Ф. Основни въпроси на общинското самоуправление в българската буржоазна държава от създаването на Търновската конституция до Балканската война. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 49, 1959.

Милчева, Кр. Дейността на Софийската община през Временното руско управление (Преглед на първите две протоколни книги). – В: ИДА. Т. 58, 1988.

Милчева, Кр. и М. Недева. Из протоколите на Софийско градко общинско управление. – В: ИДА. Т. 67, 1994.

Митев, П. Българското Възраждане (лекционен курс). С., 1999.

Мишкова, Д. Приспособяване на свободата. Модерност-легитимност в Сърбия и Румъния през 19 век. С., 2001.

Мулешков, Н. Развитие на административно-териториалното устройство на Софийската градска община, 1878–1965 година. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 57, № 2/1966.

Назърска, Ж. Българската държава и нейните малцинства, 1879–1885. С., 1999.

Назърска, Ж. Гавраил Кръстевич и Дирекцията на вътрешните дела в Източна Румелия (1879–1884). – В: ИДА. Т. 69, 1995.

Начов, Н. Калофер в миналото, 1787–1877. С., 1927, книга Първа.

Николаев, Н. Административно устройство на българската държава. С., 1943.

Николова, В. Централна власт – партия – местна власт (краят на 19 век – 1918 г.) – 120 години изпълнителна власт в България. С., 1999.

Новичев, А. История Турции. Т. 1–3. Ленинград, 1973.

Овсянный, Н. Р. Болгария и болгары. СПб., 1900.

Овсянный, Н. Р. Русское управление в Болгарии в 1877–78–79 гг. Санкт-Петербург, т. 1–3, 1906–1908.

Османская империя: Система государственного управления, социальные и этно-религиозные проблемы. М., 1986.

Османская империя: Государственная власть и социально-политическая структура. М., 1990.

Палаузов, Сп. Мустафа Решид паша. – В: Избрани трудове. С., 1977.

Паскалева, В. За самоуправлението на българите през Възраждането. – В: ИИИ. Т. 14–15, 1964.

Паскалева, В. Общинното управление в българските земи и другите балкански провинции на Османската империя от 15 век до Берлинския конгрес. – В: България 1300. Т. 2. С., 1982.

Петков, П. Климент Браницки и Търновски (Васил Друмев) – архиерей и държавник, 1878–1901. В. Търново, 2000.

Плетньов, Г. Административно-стопанската политика на турската власт в Дунавския вилает (1864–1868) – В: ТВТУ. Т. 13, № 2/1976.

Плетньов, Г. Борба за общинска власт в Търновско през Възраждането. – В: ТВТУ. Т. 8, № 1/1971.

Плетньов, Г. Мидхат паша и управлението на Дунавския вилает. Велико Търново, 1994.

Попов, К. Стопанска България. С., 1916.

Радев, С. Строителите на съвременна България. Т. 1. Царуването на кн. Александра (1879–1886). С., 1990.

Русева, Р. Помощта на русите за изграждане на административната уредба в Ямбол (1877–1878) – В: ИМЮИБ. Т. 14, 1991.

Савов, Н. София като административен и самоуправителен център до 9.IX.1944 г. – В: ИДА. Т. 21, 1971.

Семерджиев, Хр. Самоков и околността му. С., 1913, 2 изд. 1986.

София – 120 години столица. Юбилейна книга. С., 2000.

Стайнов, П. Въвеждането на началата за самоуправление в България. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 34, 1938/1939.

Стайнов, П. Обща систематизация на формите на вътрешно управление – В: Научен преглед, № 1/1929.

Стателова, Е. Източна Румелия (1879/1885), икономика, политика, култура. С., 1983.

Стателова, Ел. и Ст. Грънчаров. История на нова България 1878–1944. С., 1999.

Стателова, Е., В. Танкова. Константин Стоилов в политическия живот на България. С., 2001.

Стоянов, И. Либералната партия в Княжество България, 1879–1886. С., 1989.

Стоянов, М. Изработване на Органическия устав на Източна Румелия. – В: ИПр, № 2/1955.

Табаков, С. Опит за история на град Сливен. Т. 1–2. С., 1911.

Танкова, В. Когато Пловдив не е вече столица. С., 1994.

Тодоров, Г. Временно отменяне и възстановяване на конституцията в Княжество България (1881–1883). С., 1991.

Тодоров, Г. Временното руско управление в България 1877–1879. С., 1958.

Тодорова, М. Англия, Русия и Танзиматът. С., 1980

Тодорова, У. Общинското самоуправление в българската буржоазна държава през периода 1886–1919 г. – В: ГСУ-ЮФ. Т. 72, 1981, кн. 2.

Тодорова, Цв. Отново за "преврата" през 1881 г. и режима на пълномощията. – В: ИБИД. Т. 35, 1983.

Токушев, Д. История на новобългарската държава и право, 1878–1944. С., 2001.

Фадеева, И. Мидхат паша. Жизнь и деятельность. М., 1977.

Христов, Хр. Българските общини през Възраждането. С., 1973.

Христов, Хр. Общините и българското национално Възраждане. – В: България 1300. Институции и държавна традиция. Т. 1. С., 1981.

Цончев, П. Из общественото и културно минало на Габрово. В. Търново, 1996 (1934).

Чолаков, С. Наука за общинското самоуправление. Варна, 1936.

Шабанов. М. Государственный строй и правовая система Турции в период Танзимата. Баку, 1967.

Юбилейна книга на град София (1878–1928). С., 1928.

Якимов, Г. Пантелей Кисимов – живот и дейност. С., 2003.

* * *

Berkes, N. The development of secularism in Turkey. Montreal 1964.

Braude, B. Foundation myths of the millet system. – Christians and Jews in the Ottoman Empire. New York-London 1982, vol. 1.

Christians and Jews in the Ottoman empire. New York-London 1982, vol. 1–2.

Clogg, R. The Greek Millet in the Ottoman Empire. – Christians and Jews in the Ottoman Empire. New York-London 1982.

Davison, R. Reform in the Ottoman Empire, 1856–1876. Princeton 1963.

Davison, R. The Advent of the Principle of Representation in the Government of the Ottoman Empire. – In: Beginnings of Modernization in the Middle East. Chicago 1968.

Engelhardt, Ed. La Turquie et le Tanzimat ou l'histoire des reformes dans l'Empire Ottoman depuis 1826 jusqu'a nos jours. Paris vol. 1–2, 1882.

Findley, C. Bureaucratic reform in the Ottoman empire: The Sublime Porte, 1789–1922, Princeton 1980.

Jelavich, Ch. and B. The Establishment of the Balkan national states, 1804–1920. Seattle and London, 1997.

Jelavich, Ch. and B. History of the Balkans, vol. 1: 18th and 19th centuries. CUP 1989.

Kornrumppf, H.-J. Zur territorialen Verwaltungs-gliederung des Osmanishen Reiches, ihrem Entstehen und ihrem Einfluss auf die Nachfolgestaten. – In: Ethnogenese und Staatsbildung in Sudosteuropa. Gottingen 1974.

Lampe, J. and M. Jackson. Balkan economic history, 1550–1950: From imperial borderlands to developing nations. Bloomington 1982.

Pantazopoulos, N. Community Laws and Customs of Western Macedonia under Ottoman Rule. – Balkan Studies, 1961, No 2.

Peev, G. Das europaische Vorbild im Verwaltungsaufbau Bulgariens ab 1878. – In: Die Bulgaren und Europa von der Nationalen Wiedergeburt bis zur Gegenwart. Sofia 1999.

Rosental, S. Minorities and municipal reform in Istanbul, 1850–1870. – Christians and Jews in the Ottoman Empire. New York-London 1982.

S. Shaw & E. Shaw. History of the Ottoman empire. vol. 2, Reform, revolution and republic: The rise of Modern Turkey, 1808–1975. CUP 1977.

Ursinus, M. Regionale Reformen im Osmanischen Reich am Vorabend der Tanzimat. Reforme der Rumelischen Provinzialgouverneure im Gerichtssprengel von Monastir (Bitola) zur Zeit der Herrshaft Sultan Mahmuds II (1808–1839). Berlin 1982.

Urquart, D. Turkey and its recources. London 1833.

Valery Kolev

Summary

The study deals with the transition from traditional Ottoman to modern European self-government in Bulgarian lands at the middle of the 19-th century. It is based on primary sources of multiple character: central and regional Bulgarian archival documentation of official and personal character, published documents from the period, the Bulgarian press, memoirs and diaries of contemporaries as well as general and specialized studies in Bulgarian, English, Russian, French and German. It is structured in five chronologically orientated chapters, covering a period of more than 40 years.

The first chapter reveals the main characteristics of the Ottoman communal system during the 19-th century where the author finds three subsequent stages in its development. The first of them is the centuries long traditional communal model, based upon the millet system in separate confessional communities and the beginning of the introduction of formal communal reglamentation through the different religious authorities, namely the Orthodox Patriarchate. The second stage covers the start of the Tanzimat era up to the end of the 1850-ies, where the initiative is in the hands of the provincial administration. The third stage follows the villayet reform of the 1860-ies and its implementation coinciding with the formation of the self-governing Bulgarian national church - the Exarchate.

The next chapter discusses the development of the Bulgarian communal organization during the Russia-Turkish war of 1877–1878. At the beginning the Russian military and civil authorities under prince Vladimir Cherkasski make only unsufficient changes in the system, trying to preserve it as a whole. After the treaties of San-Stefano and Berlin under prince Alexander Dondukov-Korssakov they introduce important innovations that result in the transition from a religious into an administrative commune and strengthen the town municipalities, that are practically unknown up to then.

The third chapter analyzes the situation in communal life in the Bulgarian principality up to 1885. The Turnovo constitution of 1879 stipulates wide self-government of communes and municipalities that result into the formation of two different concepts followed by the political parties of Conservatives and Liberals. The first concept insisits upon close links between the central and the local

government, limited male suffrage and undirect ellections, while the latter is for supremacy of the self government over the central government acts and for universal suffrage. These controversial ideas are depicted into the Conservative and Liberal legislature and governmental practices that result in frequent local election and into a total chaos in communal life.

The fourth chapter describes the communal organization in the autonomous province of Eastern Roumelia, based upon the Organic statute, stipulated by the Great powers. It followes more closely the Ottoman tradition and creates a more stable but at the same time a more stagnant communal structure. The attempts of the central provincial administration to rationalized it resul ets into a series of small ammendments and finally into a major project at the end of 1884. It remaines futile due to the Union of the province with the Bulgarian pricipality on September 6-th, 1885.

The last chapter follows the unification of the communal organization of the two Bulgarian parts. Unlike the introduction of the Bulgarian patterns and regulations to the south of the Balkan, the common communal system is introduced anew, closely following the modern French local government system, based upon the law of 1884. The two analogical Bills about the city municipalities and the village communes from July 1886 form the base of an exceptionally long term self-governmnet system, that remaines functional up to the authoritarian reforms from the summer of 1934.

Валери Колев

ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ
(60-те–80-те години на XIX век)

•

Рецензенти *проф. д.и.н. Любомир Огнянов*
проф. д.и.н. Димитър Гоцев
Редактор *Лили Божилова*
Оформление *Ваня Чолакова*
Корица *Нейко Генчев*

•

Формат 60x84/16

Печатни коли 12

•

Предпечат и печат

FABER – В. Търново (062) 35 256, e-mail: faber@abv.bg

Валери Колев е роден през 1960 г. в Пловдив. Завършва Английската гимназия в Пловдив (1979), специалност история и втора специалност английски език в Софийския университет „Свети Климент Охридски" (1986). През 1987 г. е избран за редовен аспирант, а от 1988 г. за асистент по Нова българска история в Историческия факултет. Доктор по история е от 2001 г. с дисертация: „Общините в България при управлението на Демократическия сговор (1923–1931)", а от 2005 г. е доцент. Специализира в Централноевропейския университет – Будапеща при проф. Петер Ханак (1991) и в Брейзноуз колеж – Оксфорд при проф. Робърт Еванс (1992). Член е на редколегията на списание „Минало" от основаването му през 1994 г. и е член на Образователния комитет към Центъра за демокрация и помирение в Югоизточна Европа в Солун от 2002 г. Автор е на повече от 60 научни публикации по българска история от Освобождението до края на Втората световна война.

Сега чете основен курс по Нова българска история в Историческия факултет на СУ и в Националната художествена академия, основен курс по Външна политика на Царство България в Юридическия факултет на СУ и води магистърски курсове по история на местното самоуправление, по външна политика, по история на религиозните общности и на политическите партии в периода 1877–1944 г. в три факултета на СУ.